إدارة التنمية

الأسس- النظريات - التطبيقات العملية

الدكتور

نائل عبد الحافظ العواملة

أستاذ مشارك قسم الإدارة العامة

ومساعد عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية

الجامعة الأردنية



إدارة التنمية

الأسس - النظريات - التطبيقات العملية

إدارة التنمية

الأسس – النظريات – التطبيقات العملية

الدكتـور
نائل عبدالحافظ العواملة
أستاذ مشارك قسم الإدارة العامة
ومساعد عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية
الجامعة الأردنية

الطبعة الأولى
1431هـ-2010م

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2009/12/5237)

370.1
العواملة، نائل عبدالحافظ
إدارة التنمية: الأسس النظرية : الأسس - النظريات - التطبيقات العملية /نائل عبدالحافظ العواملة.- عمان: دار زهران، 2009.
(   ) ص.
ر.أ : (2009/12/5237)
الواصفات: / التنمية الاجتماعية//التنمية /

* أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية
* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

المتخصصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي
دار زهران للنشر والتوزيع

تلفاكس : 5331289 - 6 - 962+، ص.ب 1170 عمان 11941 الأردن
E-mail : Zahran.publishers@gmail.com
www.darzahran.net

المحتويات

الفصل الثالث

التنمية الإدارية

الفصل الرابع

التخطيط التنموي

الفصل الخامس

الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية

الفصل السادس

تمويل التنمية

الفصل السابع

التنمية المحلية

الفصل الثامن

التنمية في الإسلام

الفصل التاسع

قضايا تنموية متخصصة

مراجع مختارة

الإهـــــداء ....



مقدمة

تهدف الطبعة الأولى من هـذا الكتـاب إلى تـوفير مـادة علميـة في مجـال إدارة التنميـة بجوانبهـا الأساسية الهامة. وتعمد الكاتب أسـلوب الإيجـاز في عرضـه للموضـوع بحيـث يقـدم إلى القـراء الكـرام بطريقة تراعي السهولة والاقتصـاد والسرعة وتلبـي الاحتياجـات العلميـة والعمليـة للمهتمـين في هـذا المجال.

أما بالنسبة للتنظيم الفني للكتاب فهو يقسم إلى تسعة فصول كما هو مبين في قائمـة المحتويـات. وقد تم التركيز على أهم جوانب الموضوع دون الخوض في كل التفصيلات حيثما كان ذلك ممكناً.

وقد اعتمد الباحث على خبرته الشخصية المتراكمة عبر سنوات عديـدة مـن البحـث والتـدريس في هذا المجال. كما استند إلى مجموعة من المراجع التي اطلع عليهـا وبيّنهـا في قائمـة مختـارة للمراجـع في نهاية الكتاب لإحالة القراء الراغبين في مزيد من التفصيلات حول بعض جوانب الموضوع.

آملين أن يكون في هذا الجهد العملي المتواضـع خدمـة لجمهـور الأكـاديميين مـن طلبـة وزمـلاء في الجامعات والكليات العربية والأردنية. كما نأمل في هذا الجهد أيضاً فائدة لجمهور المثقفين عموماً.

والله ولي التوفيق

المؤلف

الدكتور نائل عبد الحافظ العوامله

الفصل الأول

مفهوم إدارة التنمية



الفصل الأول

مفهوم إدارة التنمية

تمهيد:

ظهرت الإدارة كدراسة منظمة ومجال علمي متخصص ومهنة متميزة مع البدايات الأولى للقرن العشرين بالرغم من ارتباطها التاريخي الطويل في الممارسة العملية أو كواقع مرافق للتجمعات الإنسانية الهادفة. يمكن تعريف الإنسانية الجماعية وتسخيرها لتحقيق الأهداف المرسومة من خلال استخدام المدخلات المتاحة بكفاية وفعالية.

تعتبر الإدارة حقلاً متميزاً يستند إلى الأصول والمناهج المعروفة في العلوم الاجتماعية ويقوم على تحليل الظواهر الإدارية المرتبطة بالتنظيمات الإنسانية والاجتماعية الهادفة. كما تعتبر الإدارة فناً له القواعد والأساليب والمهارات الفكرية والمادية والإنسانية اللازمة للتطبيق الفعّال للنظريات الإدارية في واقع المنظمات الإنسانية. إن (علم) الإدارة و (فنُّها) هما بمثابة الوجهين لعملة واحدة من حيث الترابط والتأثير المتبادل والأهداف المشتركة كما أن الإدارة مهنة متميزة بأخلاقها ورسالتها المجتمعية وكيانها وهويتها.

لقد تطورات الدراسات الإدارية وتوسعت أفقياً (كمياً) وتعمقت عمودياً (نوعياً) أي تكاثرت مجالاتها وترسخت تخصصاتها وامتدت جذورها. وبالتالي فقد جرى التمييز بين مجالات إدارية عديدة تناولها الدارسون بالبحث والتحليل. وشملت هذه المجالات بشكل خاص مجالات إدارة الأعمال ومجالات الإدارة العامة والتي احتوى كل منها تخصصات فرعية عديدة. وكان من بين أبرز المجالات المتخصصة في الإدارة العامة هي إدارة التنمية بالإضافة إلى مجالات أخرى مثل شؤون الموظفين والمالية العامة والإدارة المحلية والإدارة المقارنة والقانون الإداري وغيرها.

ويمكن النظر إلى إدارة التنمية كنظام فرعي من منظومة معقدة ومترابطة من الأنظمة المجتمعية بمستوياتها المختلفة. فهي أي إدارة التنمية جزء من الإدارة العامة

والتي هي بدورها جزء من الإدارة الأم والتي تتأصل في نظام مجتمعي وإنساني متعدد الأبعاد والجوانب والمستويات والتفاعلات المفتوحة.

نشأة إدارة التنمية:

ظهرت إدارة التنمية كحقل علمي متخصص نتيجة لظروف ومعطيات عملية عديدة في أعقاب الحرب العالمية الثانية وبعيد استقلال كثير من المستعمرات ونشوء دولة حديثة الاستقلال. حيث واجهت هذه الدول تحديات كبرى في أعقاب حصولها على الاستقلال وخروج الدول الاستعمارية من المجتمعات النامية بل والمتخلفة وفقاً لبعض المعايير الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. وتمثلت التحديات المذكورة بما يلي:

أ. بناء الهوية الوطنية بمختلف أبعادها السياسية والاجتماعية والحضارية بشكل يدعم الاستقرار العام للدولة والمجتمع.

ب. بناء الجهاز الإداري والتنظيمي الفعّال والقادر على تقديم مجموعة الخدمات العامة الأساسية في المجالات الصحية والتعليمية والثقافية وغيرها.

ج. البناء التنموي الشامل لمختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية من خلال الخطط القومية الشاملة للتنمية والإطار المؤسسي الملائم لذلك.

وقد شكّلت التحديات المذكورة آنفاً إحدى المنطلقات الأساسية للتفكير الجاد بالاستجابة الملائمة لها على المستويات العلمية والعملية. فعلى المستوى العلمي والنظري ظهرت دراسات وعقدت مؤتمرات وحلقات للبحث والنقاش بإنشاء بعض الأجهزة الإدارية المتخصصة في الدول النامية وغيرها.

أما ثمرة هذه الاستجابة للتحديات التنموية فقد كانت ولادة (إدارة التنمية) كحقل للدراسة العلمية المتخصصة ضمن مجال الإدارة العامة وكمجال تطبيقي أيضاً

يهتم بقيادة العملية التنموية وفقاً للأصول العلمية والفنية الملائمة لإنجاز الأهداف وتحقيق الطموحات القومية.

ويمكن تحديد أهم الأسباب التي ساعدت في نشوء وتطور إدارة التنمية بإيجاز كما يلي:

1. استقلال عدد كبير من الدول المستعمرة وما رافق ذلك من نتائج وآثار تمثلت بمجمل التحديات المذكورة أعلاه وسبل مواجهتها وتعزيز البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي والإداري للدولة الحديثة.
2. نمو برامج المساعدات الخارجية بشكل منظم ومكثف مما يخلق الحاجة إلى أجهزة وقدرات متخصصة لاستيعابها بالشكل الملائم.
3. التطور الكمي والنوعي (الأفقي والعمودي) في الدراسات الإدارية والعلوم الاجتماعية المرتبطة بها. وهذا يشمل التوجه العام في هذه الدراسات نحو مزيد من التخصص والتعمق العلمي والنظري لخدمة التطبيقات العملية وتحقيق الأهداف التنموية الشاملة من خلال الأساليب الإدارية الحديثة والفعّالة.
4. عجز الأجهزة والأساليب الإدارية التقليدية الموجودة في القطاع العام عن مواجهة التحديات التنموية وتحقيق الطموحات الشعبية المتصاعدة من أجل التقدم والتحرر والعدالة والرفاه العام.
5. ضعف قدرات القطاع الخاص في الدول النامية وحاجته لخدمات البنية التحتية **Infrastructuret** والتي تقع ضمن مسؤوليات الدولة وأجهزتها. وتشمل هذه الخدمات الاتصالات والطرق والمياه والكهرباء والنقل وغيرها. حيث أن هذه الخدمات تمثل وظائف تقليدية لأجهزة الإدارة العامة نظراً لضعف قدرات القطاع الخاص أو عدم حافزية مثل هذه النشاطات الخدمية للمؤسسات الخاصة.

طبيعة إدارة التنمية:

بالرغم من تعدد الآراء حول طبيعة إدارة التنمية وتحديد هويتها إلا أنه يمكن القول بأنها ذلك الحقل الفرعي المتخصص ضمن الإدارة العامة والذي يتمحور حول التنمية الشاملة بأبعادها وأهدافها العديدة والمترابطة وأفضل السبل لتحقيقها. فمن الناحية العملية والنظرية تعتبر إدارة التنمية جزءاً من دراسة الإدارة العامة. أما من الناحية العملية (التطبيقية) فتشمل إدارة التنمية مختلف الجهود والإمكانات البشرية والمادية والتنظيمية المتعاونة من أجل مواجهة التحديات التنموية والارتقاء بالمجتمع من كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصناعية والتجارية والزراعية والخدماتية والسياسية وغيرها.

ويرى بعض الكتاب أن إدارة التنمية تشمل بعض الأجهزة الإدارية العامة فقط مثل أجهزة التخطيط والتمويل والتدريب المتعلقة بالإشراف على الجهود التنموية وإخراجها إلى حيز الوجود. بينما يرى آخرون أن إدارة التنمية تشمل كافة أجهزة الإدارة العامة نظراً لأنها ترتبط بالجهود التنموية وفقاً لمجالات تخصصها سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ. إن ملاحظة الواقع العملي لكثير من المجتمعات النامية ترجح المفهوم الواسع لإدارة التنمية بحيث أنها لا تقتصر على بعض الأجهزة الريادية في مجال التخطيط للتنمية بل تتعداها لتشمل كافة أجهزة الدولة التقليدية والمتطورة والتي تتعاون من أجل بلوغ الأهداف القومية في التنمية الشاملة.

تمثل إدارة التنمية انطلاقة جديدة للإدارة العامة من النواحي العلمية والنظرية والنواحي العملية والتطبيقية كما تمثل استجابة للتحديات التنموية التي تواجه الدول النامية. وتتصف إدارة التنمية بالخصائص الرئيسية التالية:

1. ترتبط إدارة التنمية بالطموحات والأهداف والفرص والمشكلات التي تواجهها الدول النامية وخصوصاً حديثة الاستقلال.

2. تحـرر إدارة التنميـة نسـبياً مـن القـيم والأسـاليب والهياكـل التقليديـة للإدارة العامة واستبدالها بأخرى جديدة ومتطورة بحيث تلائم الأهداف والطموحات التنموية. وبالتالي فهي تمثل تعزيزاً للإبداع في مجال الإدارة العامة. حيث ظهرت فكرة المؤسسات العامة المستقلة بمختلـف أنواعهـا وأشكالها التنظيمية كـأدوات تنمويـة فعّالـة. وقامـت كثـير مـن الـدول النامية بإتباع أسلوب المؤسسـات العامـة في مجـالات خدميـة وإنتاجيـة عديدة أسهمت في التنمية القومية الشاملة.
3. تبني إدارة التنمية لدور ريادي وتـوجيهي وحـافز للتنميـة القائمـة عـلى التعاون والمشاركة بين القطاعين العام والخاص.
4. تقوم إدارة التنمية على الانفتاح والتعاون الدولي بطـرق عديـدة تشـمل المسـاعدات الخارجيـة بأنواعهـا ومصـادرها المختلفـة وتبـادل الخـبرات البشرية والتكنولوجية والتعاون الاقتصادي في المجالات المختلفة.
5. إدارة التنمية هي أداة حيوية للتغيير المجتمعي بكل أبعاده الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية والثقافيـة والتكنولوجيـة وغيرهـا. ولـذلك فهـي تستند إلى التخطيط المنظم والمدروس من أجـل الانتقـال بـالمجتمع مـن مرحلة إلى أخرى أكثر تقدماً أي أفضل من سابقتها وفقاً لمقـاييس كميـة ونوعية محددة.

وظائف إدارة التنمية:

تقوم إدارة التنمية بمجوعة من الوظائف الأساسية التـي تتمحـور حـول تحقيـق الأهداف التنموية الشاملة مـن خـلال الاسـتخدام الأمثـل للمـدخلات المتاحـة. حيـث نشأت إدارة التنمية بقصـد تلبيـة الطموحـات والأهـداف ومعالجـة المشـكلات التـي ظهرت بعيد استقلال كثير من الدول النامية. ويتمثل الـدور الـوظيفي لإدارة التنميـة في المجالات الرئيسية التالية:

1. التخطيط التنموي بكافة أنواعه ومستوياته. ويتضمن ذلك تحديد الأهداف الكلية والجزئية وتحديد البدائل لإنجازها وتوفير المستلزمات المالية والبشرية والمادية والتكنولوجية والتنظيمية وغيرها من المدخلات اللازمة لإنجاز الأهداف.
2. الإشراف على تنفيذ الخطط التنموية ومتابعتها والرقابة عليها وإجراء التقييم الضروري للخطط وتنفيذها وبيان جوانب الفشل أو المشكلات وجوانب النجاح والإنجاز.
3. إجراء التنسيق والتعاون اللازم وعلى كافة المستويات المحلية والخارجية من أجل ضمان نجاح الخطط وتنفيذها بالكيفية والوقت الملائم.
4. الاهتمام بالاتصالات الرسمية والجماهرية الملائمة للتعبئة التنموية بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بحيث يتم الاستفادة من كافة المعطيات المتاحة في مجال الجهود التنموية.
5. بناء نظام متكامل للمعلومات والبيانات الإحصائية وغيرها في مجال التنمية الشاملة بحيث تقدم المعلومات الحديثة والسليمة للمخططين والمنفذين ومتخذي القرار من أجل متابعة الجهود التنموية بكفاءة وفاعلية وكفاية.
6. بناء المؤسسات التنموية وفقاً لخطة مدروسة تبين الأهداف والجدوى وآلية العمل والرقابة على هذه المؤسسات.
7. الاهتمام بالتطوير الإداري والتنظيمي الشامل لمختلف الجوانب الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية والتشريعية وغيرها.

العلاقة بين (الإدارة) و (التنمية):

الإدارة هي (فن وعلم) ربط الجهود الإنسانية المتعاونة في إطار تنظيمي هادف ومحدد. كما أنها البوتقة التي تنصهر فيها كافة الطاقات الفردية والجماعية من أجل الوصول لأهداف محددة بواسطة استخدام المدخلات المتاحة بطريقة فعّالة. أما التنمية فهي مفهوم شمولي ومتعدد الأبعاد والجوانب يشمل مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والتكنولوجية والسياسية والثقافية والمادية والمعنوية وغيرها من جوانب الرفاه المجتمعي العام.

أما إدارة التنمية فتعني تحقيق أهداف التنمية الشاملة من خلال الإدارة الكفؤة والفعّالة للجهود والمدخلات التنموية المتاحة. وتعتبر (التنمية الإدارية) جزء من التنمية الشاملة وترتبط بها بشكل حيوي يقوم على التأثير المتبادل إيجابياً بالرغم من جدلية العلاقة بينها وفقاً لبعض الآراء ويقصد بالتنمية الإدارية مختلف الجهود اللازمة لرفع كفاءة وفاعلية وكفاية الإدارة عموماً وبمختلف جوانبها الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية وغيرها.

ويربط بعض الكتاب بين إدارة التنمية والإدارة المقارنة من حيث الاهتمام بدراسة الظواهر والمشكلات الإدارية في بيئات نامية ومتقدمة مختلفة. لكن من المعروف بشكل عام إن اهتمامات ومجالات الدراسات الإدارية المقارنة هي أوسع من مجالات إدارة التنمية.

وبالرغم من إمكانية الفصل النظري بين المصطلحات الواردة أعلاه إلا أنها تبقى مترابطة بشكل وثيق بحيث لا يمكن عزلها عن بعضها وأن الفصل بين هذه المصطلحات هو لأغراض التحليل النظري بينما هي في الواقع العملي متداخلة ومتفاعلة إيجابياً مع بعضها بعضاً.

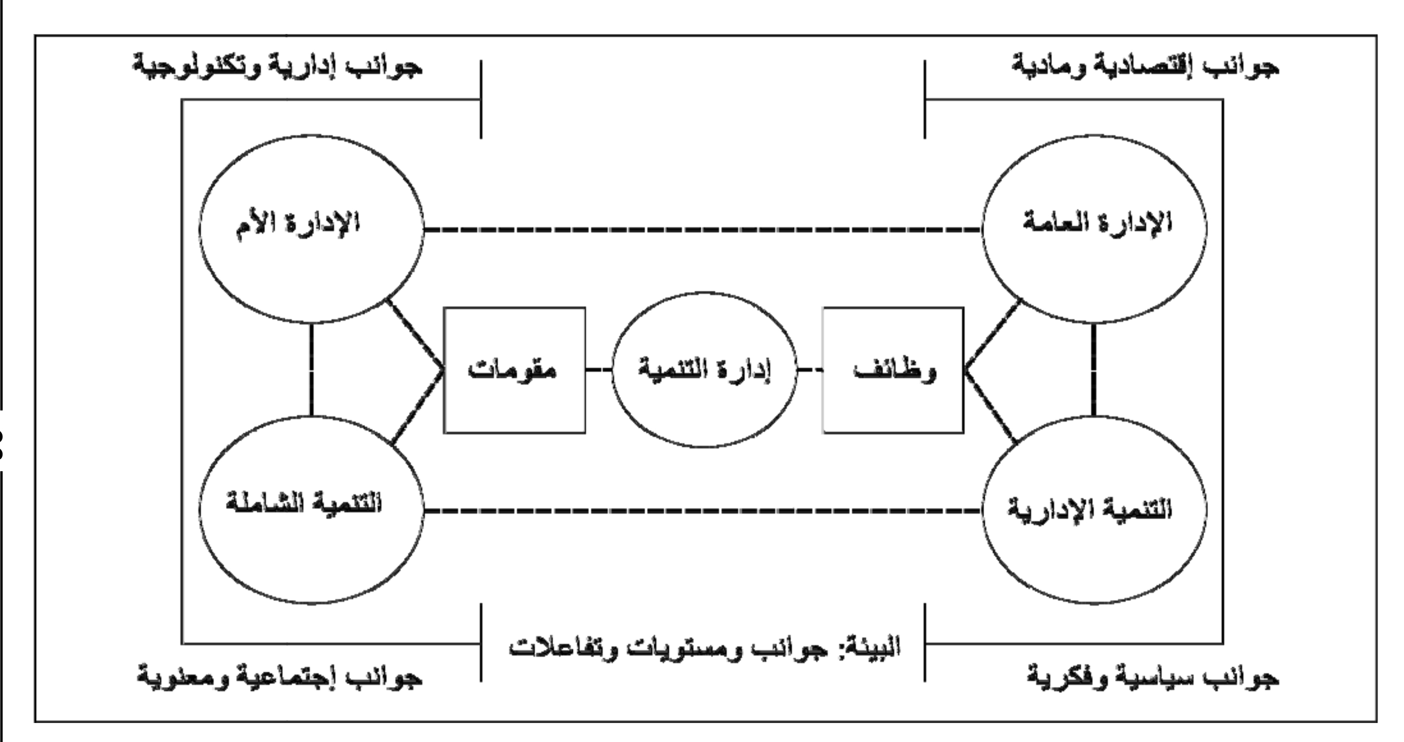
مقومات إدارة التنمية:

تستند إدارة التنمية إلى المقومات الرئيسية التالية:

1. وجود إدارة سياسية إدارية عليا أي تبني القيادة الإدارية والسياسية العليا في الدولة لفلسفة الإدارة التنموية وقناعاتها بأهدافها وأساليبها كمدخل للتنمية القومية الشاملة.
2. توفر المصادر المالية والبشرية والتكنولوجية الملائمة لإدارة الجهود التنموية تخطيطاً وتنفيذاً.
3. تحديد الأهداف والسياسات والبرامج التنموية وفقاً لخطط مدروسة ومنظمة بطرق عملية قابلة للتنفيذ العملي الفعّال.
4. التفاعل الإيجابي بين النظريات الإدارية وتطبيقاتها العملية.
5. الانفتاح والتعاون المحلي والدولي في مختلف مجالات التنمية وإدارتها.
6. إتباع المنهج المؤسسي في كافة المجالات التنموية بما في ذلك التخطيط لبناء المؤسسات التنموية اللازمة والمستقرة.
7. إيجاد نظم فعّالة ومتكاملة وحديثة للمعلومات والاتصال والرقابة والمتابعة في مجال الإدارة والتنمية.

إدارة التنمية كنظام مفتوح:

تعتبر إدارة التنمية بمثابة نظام مفتوح ويرتبط بالنظام البيئي والمجتمعي بمستوياته المختلفة. ويتصف النظام المفتوح بالتفاعل والتأثيرات المتبادلة بين مكوناته الداخلية من جهة وبين هذه المكونات والمحيط الخارجي من جهة أخرى ويبين الشكل رقم (1) ديناميكية إدارة التنمية كنظام مفتوح ضمن إطار بيئي واسع ومعقد.



شكل رقم (1) يبين ديناميكية إدارة التنمية كنظام مفتوح ضمن إطارة بيئي واسع

تقع إدارة التنمية في مركز بيئي محدد وتمثل نظاماً فرعياً في إطار البيئة المحيطة. حيث أن إدارة التنمية تستند إلى مقومات معينة وتقوم بوظائف محددة لها. كما تنبثق عن الإدارة الأم والإدارة العامة كأنظمة مترابطة بمستويات مختلفة وتمثل إدارة التنمية الإدارة التنظيمية للإدارة العامة من أجل تحقيق أهداف التنمية الشاملة. حيث تتولى إدارة التنمية مجموعة من الوظائف التي تتطلبها عملية التنمية الشاملة. وترتبط التنمية الإدارية بالتنمية الشاملة وبالإدارة العامة وبإدارة التنمية بعلاقات تفاعلية إيجابية ومتبادلة بشكل دائري أي بدون نقطة بداية محددة نظراً للعلاقة الجدلية المعقدة بين هذه المجالات. وتتم كافة التفاعلات بين إدارة التنمية والإدارة الأم والإدارة العامة والتنمية الإدارية والتنمية الشاملة في إطار بيئي واسع ومعقد يشمل جوانب عديدة ومستويات وتفاعلات مختلفة.

فالإدارة الأم تشمل مجالات إدارية متخصصة بما فيها إدارة الأعمال (الإدارة في القطاع الخاص) وفروعها المتخصصة والإدارة العامة (الإدارة في القطاع العام) بفروعها المتخصصة ومن بينها إدارة التنمية. وتمثل إدارة التنمية رأس الحربة في معركة التنمية الشاملة في أي مجتمع نامي. كما تلتقي إدارة التنمية مع الإدارة العامة والإدارة الأمة في كثير من المبادئ والمفاهيم والنظريات المشتركة وتطبيقاتها العملية في المجالات المجتمعية العديدة. أما التنمية الشاملة فتتضمن عناصره كثيرة أهمها ما يلي:

أ. تنشيط مختلف الفعاليات الاقتصادية بشكل متوازن يوفر العمالة والدخل والسلع والخدمات مما يحَّسن من الرفاه المادي العام للمجتمع.

ب. تحسين المستويات الثقافية والاجتماعية وزيادة الوعي الاجتماعية عموماً.

ج. تطوير العلم والتكنولوجيا والأبحاث الموجهة لخدمة الإنسان في كافة المجالات والقطاعات الإنتاجية.

د. التقدم السياسي بما فيه من أبعاد مترابطة مثل الوعي والديمقراطية والتحرر والاستقلالية والانتماء والمحافظة على الهوية الوطنية.

هـ. المحافظة على التوازن والأمن والاستقرار والرفاه العام للمجتمع.

أما بالنسبة لمقومات إدارة التنمية ووظائفها فقد سبق وأن أشرنا إليها آنفاً فلا داعي للتكرار. بينما تتضمن التنمية الإدارية منطقة مشتركة بين الإدارة والإدارة العامة وإدارة التنمية والتنمية الشاملة. فلا يمكن تصور تنمية شاملة بدون إدارة تنمية فعاّلة كما لا يمكن لإدارة التنمية جوانب الإدارة الإنسانية والمادية وغيرها. ويمكن تصور هذه العلاقات من زاوية معاكسة تماماً مما يدل على جدلية (دائرية) العلاقة والتفاعل بين هذه الجوانب الإدارية والتنموية. أي أن التنمية الشاملة تساعد في التنمية الإدارية وتحسين فعالية إدارة التنمية ومختلف مجالات الإدارة الأم والإدارة العامة على حد سواء لأن التنمية الشاملة توفر الإمكانات والظروف الملائمة لذلك.

وتتم التفاعلات والعلاقات بين إدارة التنمية والإدارة لفرعيها العام والخاص والتنمية الشاملة في إطار بيئي متعدد الأبعاد والجوانب والمستويات وأهم مكونات الإطار البيئي بإيجاز ما يلي:

أ. الجوانب الاقتصادية والمادية بما فيها من مصادر وثروات طبيعية وإمكانات إنتاجية في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والتجارية وغيرها.

ب. الجوانب الإدارية والتكنولوجية بما في ذلك من أهداف وسياسات وفلسفات وبناء مؤسسي وأساليب تكنولوجية بشقيها المادي (الأجهزة) والمعنوي (الأنظمة والمعلومات والبرامج).

ج. الجوانب السياسية والفكرية ومدى تطورها من حيث الوعي والحرية والمشاركة الشعبية والرقابة العامة والإطار المؤسسي لممارسة السياسة بكافة أبعادها العامة والخاصة.

د. الجوانب الاجتماعية والمعنوية بما فيها من تركيبة سكانية ومستويات ثقافية وعلمية ووعي وعادات وقيم وطموحات ومشكلات وغيرها.

هـ. مدى الاستقرار والتعقيد في مكونات البيئة.

إن النظـرة لإدارة التنميـة كنظـام مفتـوح تتضـمن إمكانيـة خضـوعها للتغـير الديناميكي وفقاً للمستجدات والظروف المحيطة. وبالتالي تخضع للتغير في الأهـداف (ضيقاً أو اتساعاً) والأدوات التنظيمية والمقومات والوظائف أو غيرهـا مـن الجوانـب. ولا يعني خضوع إدارة التنمية للتغير إن التأثير يكـون مـن طـرف واحـد بـل العكـس تماماً فإن العلاقة بين إدارة التنميـة والبيئـة المحيطـة بهـا تقـوم عـلى أسـاس التفاعـل والتأثير المتبادل باتجاهين. وبالرغم من ذلك، فإنه يتوقع أن تكون إدارة التنميـة أكـثر فاعليـة وتـأثيراً في بيئتهـا المحيطـة لأن هـذه الإدارة هـي بمثابـة الأداة المتخصصـة في التغيير المجتمعي. وعلى أية حال، فإن نجاح إدارة التنمية في أية دولـة ناميـة يتوقـف على توفير مجموعة من العوامل والظروف. وأهم هذه العوامل ما يلي:

1. تأسـيس إدارة التنميـة **Institutionalization** أي اعـتماد المؤسسـات كإطار لإدارة التنمية وفقاً لخطط مدروسة بعناية وبالتـالي وجـود نظـام (شـبكة) مـن المؤسسـات القـادرة عـلى التخطـيط والتمويـل والتنفيـذ لمشاريع التنمية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية.
2. تبنـي سياسـة واضـحة ومدروسـة للتنميـة الإداريـة بمختلـف أبعادهـا الإنسانية والهيكلية والوظيفية والإجرائية وغيرها.
3. الرشد والعقلانيـة في اسـتخدام المـوارد المتاحـة والمحـدودة للوصـول إلى الأهداف المرسومة وفقاً لسلم أولويات مدروس بدقة.
4. الانفتاح والتعاون الدولي والإقليمي والمحلي في مختلف مجالات التنميـة الشاملة والإدارة والتكنولوجيا وغيرها.
5. التأكيد على مجموعة من المبادئ الأساسية الهامة مثل التوازن التنمـوي بين كافة أقاليم الدولة والتوازن في المشاركة في مسـؤوليات التنميـة بـين القطاعين العام والخاص والتوازن بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

الفصل الثاني

نظريات التنمية



الفصل الثاني

نظريات التنمية

تمهيد:

تشكل النظريات المحور الأساسي أو الهيكل العظمي لأي بناء علمي في مجالات المعرفة الإنسانية المتعددة. ويمكن تعريف النظرية بشكل علم على أنها بناء مفاهيمي منظم يفسِّر سلوك ظاهرة محددة ويبين العلاقة بين متغيراتها ضمن إطار محدد من الافتراضات والشروط والظروف المحيطة بالظاهرة. وبالرغم من اختلاف النظريات بين العلوم الإنسانية والعلوم الطبيعية من حيث مدى قوة النظرية وقابليتها للتعميم ومدى استمرار صدقها وصلاحيتها في تفسير الظواهر المختلفة إلا أن هذه النظريات تخدم أهداف محددة وهي بإيجاز:

أ. **التفسير:** فالنظريات تقوم بتفسير الظواهر الإنسانية والاجتماعية والطبيعية والإدارية والاقتصادية وغيرها. كما تقوم بتحليل العلاقة بين المتغيرات المؤثرة في الظاهرة وتبين خصائصها وسلوكها واحتمالات الظاهرة بمختلف أبعادها.

ب. **التنبؤ:** إن تحديد طبيعة الظاهرة وخصائصها السلوكية والمتغيرات التي تؤثر فيها والافتراضات المرتبطة بها هي عوامل مساعدة في التنبؤ بسلوك الظاهرة واتجاهاتها وفقاً للظروف المحيطة بها. فالنظرية لا تقتصر على تفسير طبيعة الظاهرة وسلوكها بل تخدم التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية لتطور الظاهرة وتفاعلها مع المحيط البيئي.

ج. **الضبط والتحكم أو السيطرة:** إن فائدة النظريات للإنسان لا تقتصر عند وظيفتي التفسير والتنبؤ بسلوك الظواهر المختلفة بل تتعداها لتساعده في السيطرة على سلوك هذه الظواهر ومواجهتها بالأسلوب الملائم.

تختلف طبيعة النظريات من علم لآخر وخصوصاً بين العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الطبيعية ويلاحظ أيضاً أن مصطلح (نظرية) قد لا يستعمل بمعناه العلمي الدقيق في كثير من الحالات أو الكتابات في العلوم الاجتماعية والإنسانية. حيث أن (النظرية) في مثل هذه الحالات لا تعدوا كونها مجرد افتراضات محددة بخصوص ظاهرة محددة أيضاً. وعلى أية حال. فإنه يمكن التمييز بين النظريات بناء على المعايير الأساسية التالية:

أ. مدى قوة النظرية **Solidity** أي مدى الترابط المنطقي بين مكوناتها ومتغيراتها وقدرتها في تفسير سلوك الظاهرة ذات الصلة بها. وهذا يعنى صدق النظرية وانطباقها العملي في تفسير الظاهرة والتنبؤ بسلوكها والسيطرة عليه.

ب. التعميم أو العمومية **Generalization** أي مدى إمكانية تطبيق النظرية في مجالات أو حالات أو أوضاع مماثلة. وتتضمن هذه الخاصية قابلية النظرية لإثبات وجودها في حالات عديدة أو كثيرة ضمن ظروف محددة.

ج. عمر النظرية **Duration** أي مدى استمرار صلاحيتها وصدقها في تفسير الظاهرة لفترة زمنية طويلة نسبياً.

إن الخصائص المذكورة آنفاً للنظرية ترتبط ببعضها بشكل حيوي وإيجابي وثيق. حيث أنه كلما اتصفت النظرية بالقوة والقابلية للتعميم والاستمرارية كلما تعاظمت قوة النظرية وكلما قربت من المعنى العلمي الدقيق للمصطلح. وبالتالي فإن النظريات تتفاوت في مدة وجود هذه الخصائص في كل منها. وتسمى أقوى النظريات قوانيناً مثل (قانون الجاذبية) بينما تسمى بقية النظريات بنفس المسمى بالرغم من تفاوتها في القوة والتعميم والاستمرارية.

ففي العلوم الطبيعية وفرة في النظريات القوية والقوانين العلمية بينما تعاني العلوم الاجتماعية والإنسانية من نقص في النظريات أو القوانين العلمية بالمعنى الدقيق

لهذه المصطلحات. ولكن هناك بعض الاستثناءات لهذه الملاحظة الواقعية حيث يوجد (العرض والطلب) في "علم الاقتصاد" وهو علم اجتماعي.

ويمكن القول بأن هناك نوعين من النظريات في العلوم الاجتماعية والإنسانية هما النظريات البسيطة والنظريات المتوسطة. كما أن هناك نوع ثالث من النظريات يوجد في العلوم الطبيعية يمكن وصفه بالنظريات الكبرى. فالنظريات البسيطة ما هي إلا مجرد مجموعة من الافتراضات المنطقية والمقبولة نسبياً والتي تتعلق بخصائص ظاهرة معينة والعلاقة بين متغيراتها وسلوكها العام. وهذه النظريات البسيطة تمثل وجهات نظر أصحابها ويتوفر فيها درجة من الصدق والقبول والعمومية والاستمرارية في تفسير ظاهرة معينة.

أما النظريات الكبرى **Grand Theories** فتشمل نظريات وقوانين ضمن مجال العلوم الطبيعية كالفيزياء والكيمياء والفلك وغيرها.

بينما توجد نظريات متوسطة (وسيطة) **Middle - Range** تقع بين النوعين المذكورين آنفاً من حيث القوة والتعميم والاستمرارية. وتتوفر بعض النظريات المتوسطة في مجال العلوم الاجتماعية والإنسانية. ومن الأمثلة على هذه النظريات المتوسطة النظرية البيروقراطية ونظريات أخرى في الاقتصاد والإدارة والاجتماع والسياسة وغيرها.

وأخيراً فقد أظهرت في مجال التنمية محاولات تنظيرية كثيرة قد يرقى بعضها إلى مستويات عالية من القوة أو الصحة والتعميم والاستمرارية بينما تبقى محاولات أخرى في مستوى الاجتهاد الفكري والتعبير عن وجهة نظر والإنسانية بالتنازع والخلاف الفكري والمنطقي والعملي. حيث أن الظواهر المرتبطة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية تكون في الغالب منصبة على الإنسان وسلوكه الذي لا يخضع إلى قواعد محكمة أو معزولة أو حيادية في الفكر أو الممارسة على حد سواء.

إن الحكم على طبيعة النظريات التنموية ومدى قوتها وعموميتها واستمراريتها هو أمر يتوقف على الربط المنطقي بين مكونات النظرية ومتغيراتها بالإضافة إلى

صدقها ونجاحها في تفسير الظاهرة المرتبطة بها في الواقع العملي وضمن معطيات وافتراضات محددة تبينها النظرية بحد ذاتها. وقد تكون عملية بناء النظريات أسهل نسبياً من عملية تطبيقها أو تشغليها في أرض الواقع. وبالتالي فإن الاختيار الحقيقي الذي يواجه أي نظرية أو يساعد في الحكم عليها هو مدى صمودها في الواقع العملي. فالنظرية الناجحة هي النظرية العملية أي القابلة للتطبيق في مواجهة مشكلة إنسانية أو اجتماعية أو طبيعة محددة. حيث أن النظريات أو محاولات التنظير يفترض أن تواجه بالدرجة الأولى لخدمة التطبيقات بالدرجة الأولى لخدمة التطبيقات العملية في المجالات المختلفة. وبالرغم من ذلك فقد نجد وجهات أخرى بهذا الخصوص وترى في التنظير إشباعاً لحاجات الإنسان الفكرية المجردة.

وجملة القول فإن وجود النظريات بغض النظر عن خصائصها هو أمر حيوي يخدم العلم والمعرفة الإنسانية ويسهم في مواجهة المشكلات التنموية ويغني الخبرة الإنسانية عموماً. وبالتالي فلا بد من عرض تحليلي موجز لأهم نظريات التنمية. حيث أن نظريات التنمية تخدم الأغراض الرئيسية التالية:

أ. تحديد أهم المشكلات والأهداف المجتمعية وتبني السياسات العامة الملائمة لمواجهتها.

ب. الفهم النظامي (**Systems**) للجوانب والعلاقات التنموية المختلفة.

ج. الربط بين خصائص الظواهر التنموية وسلوكها وتوجيهها ضمن الإطار الملائم.

د. المتابعة والرقابة وفقاً لمعايير محددة بدقة وبموضوعية ووضوح.

مفهوم التنمية:

يتصف مفهوم التنمية بالتغير والتنازع أو الاختلاف الفكري والعملي الأمر الذي أدى إلى ظهور آراء عديدة ومفاهيم مختلفة لمصطلح (التنمية) وكل ما يتصل به من جوانب وعوامل ومشكلات وتفاعلات. وبالرغم من تعدد المصطلحات ذات الصلة

بالتنمية فقد استعملها بعض الكتاب بنفس المعنى في حين ميز آخرون بينها بينما تجاهل غيرهم مشكلة التعريف وأفترض أن الاهتمام بتعريف التنمية يمثل مضيعة للوقت في ضوء الاختلاف والطريق المسدود للوصول إلى تعريف عام متفق عليه.

ومن بين المصطلحات الشائعة في مجال التنمية نذكر أهمها كما يلي:

1. **التخلف Backwardness**: وهي حالة من التردي العام والانحطاط الشامل في مختلف الجوانب المجتمعية من اقتصادية وسياسية واجتماعية وفكرية وثقافية ومادية ومعنوية وصحية وغيرها. وتتصف المجتمعات المتخلفة بالفقر العام **Poverty** وما يتفرع عن هذه الصفحة من خصائص وأهمها:

   أ. الانغلاق الفكرة والاجتماعي والثقافي والعلمي والسياسي.

   ب. الفقر المادي والاقتصادي من حيث الدخل والبيئة والسكن وغيرها.

   ج. تدني المستويات الصحية الفردية والمجتمعية وتفشي الأمراض وارتفاع معدلات الوفاة بين الأطفال وغيرهم.

   د. ارتفاع مستويات البطالة وتدني الإنتاجية وما يرافقها من مشكلات.

   هـ. انخفاض الحركية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها أي جمود عام في الحياة الفردية والمجتمعية.

2. **التطوير Development**: ويعني إجراء تعديلات كلية أو جزئية في مجال من المجالات المجتمعية المادية أو المعنوية بحيث يتم الانتقال أو التغير في الأشياء أو المسلكيات من وضع لآخر أفضل منه. وبالتالي فإن التطوير يعني التقدم **Progress** أي التحسن الكمي والنوعي في مجال أو أكثر من المجالات المجتمعية وعلى المستويات الكلية أو الجزئية. ويشمل التطوير أو التقدم

المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والعلمية والإدارية وغيرها. كما قد يكون التطوير على المستوى الكلي للمجتمع أو على مستوى منظمة أو قطاع محدود فيه.

3. **التطور Evolution**: ويتضمن وصفاً لحالة الانتقال من وضع لآخر وفقاً لتسلسل مرحلي (موضوعي) وزمني. ويعتبر التطور مفهوماً محايداً بهذا المعنى لأنه يشمل تسجيلاً للوقائع ومجريات الأحداث ويبين كيفية حدوثها وما يتصل بها من ظروف ومقاييس كمية ونوعية وغيرها. وقد يشمل مفهوم التطور الحياة الفردية أو العامة جزئياً أو كلياً. أي أن مفهوم التطور هو عبارة عن وصف للأشياء أو الناس على خطى الزمان والمكان. وبالتالي فهو لا يتضمن أية معاني قيمية (صح أو خطأ) أو (إيجابي/ سلبي).

4. **التحديث والحداثة Modern and Modernization**: وتعني مواكبة التطورات والمستجدات ومراعاة الظروف والأشياء والمسلكيات والمعايير السائدة في أي مجال من المجالات في فترة زمنية معينة.

والحداثة أو المعاصرة كما تسمى أحياناً هي تطبيق الأصول المتعارف عليها في مرحلة زمنية آنية. وبالتالي فإن ما هو حديث (معاصر) اليوم فهو ليس كذلك بالأمس أو غداً. إن مفهوم الحداثة مرتبط بالعنصر الزمني ويتغير وفقاً لذلك. والحداثة لا تعتبر بالضرورة ومن الناحية المنطقية إيجابية أو سلبية بطبيعتها بل إنها مفهوم محايد يتضمن الالتزام بما هو سائد الآن وهنا.

وبالرغم من ذلك فإن القصد الضمني وراء المطالبة بالحداثة (أو التحديث) هو قصد إيجابي ويعني الأخذ بأفضل الأشياء والسبل التي توصل إليها الإنسان.

5. **النمو الاقتصادي Economic Growth**: وهو من أهم المصطلحات التي لاقت رواجاً وتركيزاً في مجال التنمية حيث ضيق بعض الكتاب بقصد أو بغيره مفهوم التنمية ليشمل الجوانب الاقتصادية بالدرجة الأولى مع إهمال أو تجاهل واضح للجوانب الأخرى والعديدة والهامة المؤثرة في مجال التنمية.

ويتضمن مفهوم النمو الاقتصادي تحسين فعالية الاقتصاد القومي وتعزيز الرفاه المادي للمجتمع بما في ذلك زيادة الدخل الفردي والقومي وتوفير السلع والخدمات بالشكل الملائم (كمياً ونوعياً) والوقت الملائم والأسعار المستقرة وغير ذلك من مظاهر الاقتصاد الفعال. ويشمل النمو الاقتصادي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية مثل الزراعة والصناعة والتجارة والطاقة والبنية التحتية الملائمة. وتتحدث كثير من النظريات التنموية عن طبيعة النمو الاقتصادي وسبل تحققه ومشكلاته وغير ذلك من الجوانب. ومن أهم مظاهر النمو الاقتصادي ما يلي:

أ. ارتفاع مضطرد في الدخل الفردي والقومي.

ب. نشاط تجاري واسع على كافة المستويات المحلية والخارجية.

ج. تطور إيجابي أو تحسن مستمر في كافة القطاعات الاقتصادية وخصوصاً الزراعة والصناعة وخدمات البنية التحتية.

د. توفر السلع والخدمات بمختلف أنواعها وكمياتها الملائمة.

هـ. النمو المتوازن والمستقر بحيث تقل معدلات البطالة أو التضخم أو تكون تحت السيطرة كلما أمكن ذلك.

و. توجيه العلم والتكنولوجيا والأبحاث لخدمة الحركة الاقتصادية وزيادة الإنتاجية والاستثمار الأمثل للمصادر والموارد الطبيعية والإنسانية وغيرها من عناصر الإنتاج.

ز. الرفاه المادي العام للفرد والمجتمع.

ويتضمن النمو الاقتصادي عملية الانتقال بالمجتمع من المرحلة الابتدائية والتقليدية في مختلف القطاعات الإنتاجية إلى مراحل أكثر تقدماً تعتمد على التصنيع والتكنولوجيا والإبداع الإنساني عموماً. كما يتضمن النمو الاقتصادي عملية تحول كبرى من المجتمع الزراعي البدائي والبسيط بمختلف الجوانب والأبعاد والمعايير إلى مجتمع صناعي متقدم ومعقد ديناميكي وفقاً لمعايير عديدة.

6. **التغيير Change**: ويعني استبدال الوضع الحالي كلياً أو جزئياً بوضع آخر يختلف عنه نسبياً (قليلاً أو كثيراً) لأن التغيير قد يكون محدوداً أو شاملاً كما قد يكون بسيطاً أو جذرياً. يتضمن التغيير عملية الانتقال (الموضوعي أو الزماني أو المكاني أو الشخصي أو الاجتماعي) من حالة لأخرى قد تكون إيجابية كما قد تكون سلبية. وبعبارة أخرى فإن هناك مفاهيم وجوانب ومستويات كمية ونوعية لتتغير. ويتضمن التغيير الإفلات من الجمود وكسر الواقع الحالي بطريقة وبدرجة أو بأخرى. ويستنتج من كل ذلك أن التغيير هو مفهوم احتمالي ومحايد لا يعني حتمية معينة سوى الانتقال مع مرحلة أو حالة لأخرى.

وبالرغم من ذلك فإن التغيير في مجال التنمية يحمل معنى إيجابي عموماً، وعندما يكون التغيير مخططاً فلا بد أن يكون التوجه إيجابياً بحيث يتم استبدال الأوضاع الحالي بأخرى أفضل منها. لكن النقاش في مفهوم وموضوع التغيير قد لا يحصل إلى نهاية. حيث أن القصد الإيجابي للتغيير المخطط قد لا يؤدي بالضرورة والحتمية إلى نتائج مرغوبة وبالتالي تبقي الاحتمالات كلها واردة.

7. **التنمية الشاملة Comprehensive Development**: يتصف مفهوم التنمية الشاملة بالواقعية والاتزان والقبول المنطقي أكثر من المفاهيم الأخرى للتنمية. حيث تتصف تلك المفاهيم الأخرى للتنمية بأنها أحادية البعد **Unidimensional** وغير متوازنة وغير واقعية وفاشلة نسبياً في تفسير حقيقة الظاهرة التنموية.

ويتضمن مفهوم التنمية الشاملة كافة الجوانب المجتمعية كنظام معقد ومفتوح ومتكامل وديناميكي. أي أن التنمية الشاملة هي عملية الانتقال بالمجتمع من مرحلة لأخرى أكثر تقدماً من مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والعلمية والثقافية والتكنولوجية والبيئية ويعطي مفهوم التنمية الشاملة إهتماماً متوازناً لكافة جوانب التنمية المجتمعية وأبعادها المادية والمعنوية. حيث يستند مفهوم التنمية

الشاملة إلى النظرة النظامية (**System**) في تفسير خصائص التنمية ومتطلباتها والعلاقة بين متغيراتها وأهدافها وسياساتها وغير ذلك من الجوانب التنموية.

تتضمن عملية التنمية الشاملة عملية متكاملة الأبعاد والجوانب تهدف إلى تعزيز قوة المجتمع والمحافظة على بنائه المادي والمعنوي من خلال جهود فردية وجماعية واعية تساعد في الصعود المتواصل والمضطرد على درجات سلم التنمية.

ومن أهم خصائص التنمية الشاملة ومتطلباتها ما يلي:

أ. التخلص من التخلف (مظهراً وسلوكاً ونتائج) تدريجياً.

ب. التطوير والمعاصرة الملائمة وبشكل إيجابي يتناسب مع الظروف والقيم والإمكانات المحلية.

ج. التركيز والاهتمام المتوازن بكافة القطاعات الإنتاجية والخدمية.

د. الاعتماد على العلم والتكنولوجيا الملائمة والبحث العلمي كأدوات داعمة وسبيل للتنمية المنظمة والمدروسة.

هـ. الرفاه العام للمجتمع مادياً ومعنوياً وعلى كافة المستويات الفردية والجماعية والمحلية والقومية. ويتضمن الرفاه العام مجموعة كبيرة من المعايير بحيث لا يمكن حصرها في قائمة جامعة مانعة. ومن هذه المعايير مثلاً وليس حصراً الوعي والانفتاح الفكري والثقافي والاجتماعي وتحسين مستويات المعيشة والصحة والسكن والتعليم والبيئة والمشاركة السياسية والمؤسسية وغيرها.

أهداف التنمية:

يتلخص الهدف العام للتنمية بتحقيق الرفاه المتوازن والشامل للأفراد والجماعات في أي مجتمع من خلال الاستخدام الأمثل للمصادر والثروات والأساليب المتاحة. وينبثق عن هذا الهدف العام مجموعة كبيرة من الأغراض للتنمية وأهمها ما يلي:

1. التخلص من كافة مظاهر الفقر العام والتخلف.
2. تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدرجة مقبولة وملائمة بحيث تخفف من معدلات البطالة والتضخم أو تقضي عليها إذا كان ذلك ممكناً.
3. توفير أساليب العيش الكريم بكل ظروفه وأبعاده والتي تشمل توفير فرص عمل متكافئة وعادلة وتوفير السلع والخدمات الملائمة للحياة الإنسانية الأفضل دوماً.
4. تحقيق العدالة الاجتماعية وفقاً للمعايير المقبولة في المجتمع.
5. تفعيل كافة الطاقات الوطنية واستغلالها بشكل يحقق النفع العام دون أن يتجاهل النفع الخاص.
6. التحرر العادل والمتوازن ضمن الهوية الوطنية لكل مجتمع. ويشمل مفهوم التحرر القدرة على الاختيار واتخاذ القرار والتخلص من التبعية بكل أشكالها وأبعادها.
7. تعزيز القدرات العامة للمجتمع في التعامل مع البيئة المحيطة محلياً وخارجياً ومواكبة الأفضل باستمرار.

مقومات التنمية الفعالة:

تتوقف فعالية التنمية على مجموعة كبيرة ومترابطة من المقومات وأهما ما يلي:

1. التخطيط الواعي والمنظم والمدروس للتنمية بما في ذلك تحديد واضح ودقيق وعملي للأهداف والوسائل والفرص والمحددات والافتراضات.
2. انطلاق المجهودات التنموية من الظروف والمعطيات والقيم الأساسية للمجتمع.
3. التوازن في الاهتمام الشامل بمختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية.

4. الربط بين التنمية والعلم والتكنولوجيا والأبحاث.
5. الاهتمام بإدارة التنمية وتنظيمها وفقاً للأصول العلمية وخصوصاً معايير الكفاءة والمؤسسية وغيرها.
6. الانفتاح والتعاون الإيجابي بين الدول المختلفة في كافة المجالات الثنائية والجماعية التي تعزز احتمالات التنمية عموماً.
7. توفير كافة المتطلبات والمدخلات اللازمة لعملية التنمية ومن أهمها:

أ. الاستثمارات المالية (رأس المال) المحلي والأجنبي ضمن ضوابط مدروسة.

ب. توفر أسباب الاستقرار العام (السياسي والأمني والاقتصادي..) كمناخ ضروري للتنمية.

ج. توفير العناصر البشرية المؤهلة والمدربة والمنتجة.

د. توفير الأساليب الإدارية والتكنولوجية ونظم العمل الملائمة والفعّالة.

هـ. تحديث التشريعات لتواكب التطورات التنموية.

و. توفير نظم حديثة ومتكاملة للمعلومات والرقابة والمتابعة.

نظريات التنمية:

يمكن القول بأن هناك نظريات عديدة تناولت ظاهرة التنمية من زوايا مختلفة وتعكس وجهات نظر أصحابها. حيث أن (النظريات) في هذا المجال الاجتماعي والإنساني تمثل تعبيرات منطقية مترابطة حول وجهات نظر عديدة في مجال التنمية. وهي بالتالي نظريات بالمعنى العلمي الدقيق لهذا المصطلح. ويمكن تصنيف (نظريات التنمية) في الفئات الرئيسة التالية:

أولاً: النظريات الاقتصادية:

وتشمل وجهات نظر عديدة أهمها ما يلي:

(1) آدم سميث Adam Smith: والذي يرى أن الحرية والتنافس تمثل الأجواء الملائمة لأقصى نمو اقتصادي. وحدد سميث أهم العوامل المؤثرة في النمو الاقتصادي وهي التخصص والتراكم الرأسمالي وزيادة الإنتاجية من خلال الإبداع التكنولوجي.

(2) كارل ماركس Karl Marx: والذي يرى بأن النمو الاقتصادي في ظل الرأسمالية يبقي محدوداً نظراً لتناقص معدل العائد على فائض قيمة العمل وليس بسبب قانون الغلة المتناقضة. ويذكر بأن هذا القانون ينص على أن إضافة العناصر الإنتاجية الأخرى سوف تسهم بزيادة الإنتاج الكلي بمعدل متناقض. وبالرغم من ذلك فقد أدرك ماركس أهمية رأس المال كوسيلة حيوية للنمو الاقتصادي. غير أنه يرى بأن التراكم الرأسمالي في النظم الرأسمالية سوف يقود إلى الكساد الاقتصادي والبطالة والأجور المنخفضة إلى حد الكفاف وبالتالي تدمير الرأسمالية.

(3) ألفرد مارشل Alfred Marshal: والذي يرى بأن النمو الاقتصادي هو محصلة لمجموعة كبيرة من العوامل الاقتصادية وغيرها. وتشمل هذه العوامل المصادر الطبيعية والمناخ والشخصية الإنسانية والحرية السياسية والاستعداد والقدرة على الادخار والنقل المتطور والاقتصاديات الأخرى والعوائد المتزايدة وتوفر الأسواق الواسعة. كما أضاف مارشل عدد آخر من العوامل المؤثرة في النمو الاقتصادي ومن بينها وجود طبقة اجتماعية وسطى كبيرة وحكومة فعالة والتعليم والحركية الاجتماعية.

(4) جوزيف شمبيتر Joseph Schumpeter: والذي يعتقد بوجود تناقض نسبي بين النمو الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي. ويعرف النمو (التنمية) بأنها توسع شامل في الاقتصاد القومي يشمل إنتاج سلع وخدمات جديدة وأساليب إنتاجية حديثة وأسواق ومصادر تمويل وتنظيمات صناعية جديدة أيضاً. ويرى شمبيتر أن

التنمية (النمو) لا تعود إلى الادخار أو رأس المال بل إلى المستثمر المبدع (**Enterpreneurer**). كما أن التنمية تتعزز من خلال فتح قنوات التمويل أمام المستثمرين من داخل الاقتصاد القومي ومن خارجه أيضاً.

(5) نظرية المراحل التاريخية لروستو Rostow: وتقوم هذه النظرية على الافتراض بأن التنمية الشاملة للمجتمعات تتحقق بناء على خطوات مرحلية وتدريجية. أي أن هناك مراحل محددة يمر فيها أي مجتمع قبل أن يصل إلى مرحلة متقدمة من النمو الاقتصادي والاجتماعي. كما أن هناك متطلبات سابقة للتنمية عوامل اجتماعية وحضارية وبيئية عديدة. وبيّن روستو مراحل التنمية عموماً كما يلي:

أ. مرحلة المجتمع التقليدي.

ب. مرحلة زمنية طويلة تتبلور خلالها المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية السابقة للتنمية.

ت. مرحلة الانطلاق التنموي وهي قصيرة.

ث. مرحلة تسارع الحوافز للنضوج التنموي.

ج. مرحلة الاستهلاك الوفير والعالي.

وتتصف المرحلة الأخيرة باستثمارات وجهود اجتماعية هائلة خصوصاً في مجالات التكنولوجيا والفضاء والمجالات العسكرية بهدف حيازة مركز عالمي قوي بمختلف أبعاد القوة ومصادرها التأثيرية الواسعة. كما تعتبر مرحلة الانطلاق **Take - Off** من أهم المراحل المذكورة وأكثرها جدلية وإثارة للنقاش والاختلاف في الأوساط العلمية والسياسية والعملية. وتنبع أهمية هذه المرحلة من علاقتها وتأثيرها في مجال سياسات المساعدات الخارجية. وقد حدد روستو ثلاثة أبعاد رئيسية لمرحلة الانطلاق:

أ. ارتفاع ملحوظ في معدل الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية المختلفة.

ب. نمو القطاعات الصناعية بمعدلات عالية.

ج. ظهور ميكانيكيات اجتماعية وسياسية ومؤسسية هامة تسهم في تحريك الاستثمارات الداخلية والخارجية.

ومن أهم الدروس التي تتضمنها وتوحي بها نظرية روستو هي إمكانية استفادة (الدول النامية) من خبرة (الدول المتقدمة) والتنبؤ بمستقبل الدول المختلفة وفقاً لهذه المراحل. وبالتالي فإن هذه النظرية تميل إلى المفهوم الغربي للتنمية أو الغربنة **Westernization** أي تقليد ومحاكاة المجتمعات الغربية وإتباع المراحل التاريخية لتطويرها من مجتمعات متخلفة إلى أخرى متقدمة جداً. ومن أهم وسائل التنمية الغربية العلم والتكنولوجيا والأبحاث في مختلف المجالات المجتمعية وخصوصاً الاقتصادية والصناعية.

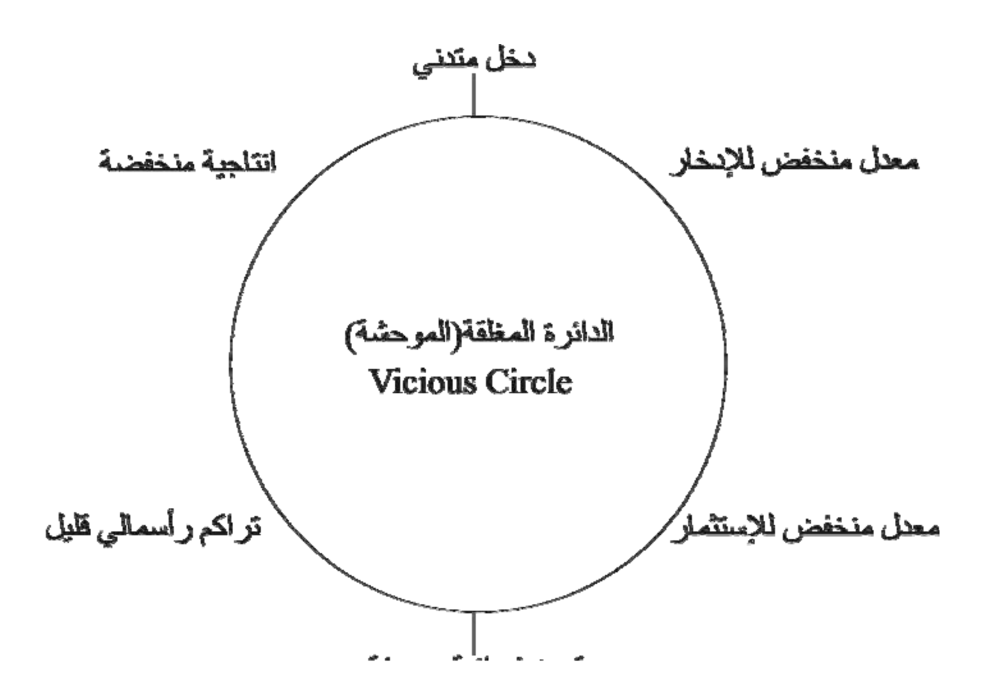
(6) نظرية المعدل الحرج للنمو الاقتصادي Critical Rate Growth: وتنطلق هذه النظرية من النموذج التنموي لكل من هارد ودومار **Harrod- Domar** والذي يعتبر الإنتاج والنمو الاقتصادي كمحصلة للتفاعل بين العمل ورأس المال. وأن العمالة الكاملة تتحقق في الأمد القصير عندما يتساوى حجم الاستثمار مع حجم المدخرات. كما أن الاستثمارات طويلة الأمد تخلق طاقات إضافية للتوظيف مما يؤدي بدوره أيضاً إلى مزيد من الادخار والاستثمار المتواصل. يتوقف معدل النمو الاقتصادي على طبيعة العلاقة بين الدخل والإنفاق من جهة والإنتاج الإضافي المتولد عن الاستثمارات الأولية من جهة أخرى. وتحدد هذه النظرية مجموعتين من العوامل المعززة والمعيقة للتنمية. ومن أخطر العوامل المعيقة للتنمية وفقاً لهذه النظرية النمو السكاني المتزايد.

كما أن هناك مستوى حرج للدخل الفردي يتمثل بحد أدنى للدخل الـذي يسـمح بالنمو الاقتصادي. ويقابل الحد الأدنى للـدخل حـداً أدنى للجهـد يلـزم لرفـع مسـتوى الدخل الفردي بشكل يعظم العوامل المعززة للتنمية ويقزِّم العوامل المعيقة لها.

(7) نظريـة النمـو المتـوازن أو الدفعـة القويـة Balanced Growth or Big-Push Theory: وتفترض هـذه النظريـة بـأن النمـو الاقتصـادي لا يمكـن أن يتحقـق بالتدرج الزمني والمرحلي البطيء بل لابد من مرور فـترة مـن الاسـتثمارات المتلاحقـة والمكثفة والسريعة والتي تولد دخولاً وإدخارات متصاعدة. أي أن هناك حلقة نشـطة وفعالة ومستمرة (متواصلة) من الاستثمار والدخل والادخار. وتركز هذه النظرية على ضرورة النمو المتـوازن لكافـة القطاعـات الاقتصـادية نظـراً لتكامـل هـذه القطاعـات وعلاقتها الإيجابيـة ببعضـها بعضـاً. كـما تظهـر هـذه النظريـة حاجـة الـدول الناميـة والفقيرة إلى المساعدات الخارجية بمختلف أشكالها ومصـادرها وخصوصـاً المسـاعدات المالية والتكنولوجية. حيث أن الدول النامية تعـاني مـن أوضـاع صـعبة تتمثـل في مـا يسمى بالدائرة الموحشـة أو المغلقـة **Vicious Circle** والتـي يوضـحها الشـكل رقـم (2).

الشكل رقم (2) يوضح الدائرة الموحشة التـي تمثـل الأوضـاع السـائدة في الـدول النامية والفقيرة.

(8) نظريـة اسـتيعاب فـائض العمالـة Absorption of Surphus Labor: وتقوم هذه النظرية على الافتراض بأن هناك فائضاً في العمالـة في القطـاع الزراعـي في الدول النامية. حيث يمكن استيعاب أو توظيف مثل هذا الفائض في القطاع الصـناعي في الاقتصاد القومي. أي أن احتواء فـائض العمالـة في الـدول الناميـة يـتم مـن خـلال التوسع الصناعي وبأجور أعلى قليلاً من حد الكفاف الذي يوفره العمل الزراعي. كـما أن تحويل فائض العمالة الزراعية إلى القطاع الصناعي سوف يسهم في زيادة الإنتاجية في القطاعين الزراعي والصناعي وبالتالي زيادة الدخل القومي إجمالاً. ويتوقف معـدل التوظيف في القطاع الصناعي عـلى حجـم الاسـتثمارات والادخـار والأربـاح الصـناعية والتي تؤثر ببعضها بطريقة إيجابية.



شكل رقم (2)

يوضح الدائرة الموحشة التي تمثل الأوضاع السائدة في الدول النامية والفقيرة

(9) نظرية النمو غير المتوازن Imbalanced Groeth: تنطلق هذه النظرية من الافتراض بأن أوضاع الدول النامية والفقيرة لا تسمح بتوفير كافة المتطلبات المالية والبشرية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات اللازمة للتنمية في كافة القطاعات الاقتصادية. وبالتالي فلا بد من توجيه الإمكانات المحدودة والمتاحة للدول الفقيرة واستثمارها في بعض القطاعات المختارة والملائمة لمجمل الأوضاع المحلية في هذه الدول. وأن التركيز على هذه القطاعات يساعد في تطويرها ويخلق خللاً (عدم توازن) في الاقتصاد القومي أي ظهور بعض القطاعات الإنتاجية (وربما قطاع واحد أو عدد محدود منها) الرائدة والمؤثرة في القطاعات الأخرى. إن وجود مثل هذا الخلل يساعد في حفز القطاعات الأخرى للحاق بالقطاع المتطور نسبياً.

ثانياً: النظريات الاجتماعية النفسية Social Psychological Theories:

تقوم هذه المجموعة من النظريات على أساس الربط والعلاقة بين النمو الاقتصادي والتنمية من ناحية والخصائص الشخصية والسلوكية للسكان في أي مجتمع من ناحية ثانية. ومن أبرز المفكرين المؤيدين لمثل هذه النظريات ماكليلاند **David Mxxlelland** وهيجن **E. Hagen** حيث يرى مكليلاند أن التنمية هي المحصلة لمستويات الانجاز والإبداع الفردي والجماعي في أي مجتمع. وأنه كلما ازداد عدد الأفراد المبدعين والذين يحفزهم الإنجاز العالي والمغامرة والمخاطرة كلما توفرت فرص أكثر للتقدم والتنمية المجتمعية في مراحل الطفولة الأولية من خلال التوجيه والتثقيف والتوعية النفسية والاجتماعية والتعليم والتنشئة الملائمة. كما إن تشجيع العقلية الاقتصادية المنتجة والإبداع الفردي يسهم في خلق الأفراد المنتجين والمبدعين وبالتالي الإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويضيف هيجن إلى ذلك بأن النمو الاقتصادي يتحسن من خلال تشجيع الشخصيات الخلاّقة والإصلاحية التي تقود التحولات المجتمعية من حالات التخلف إلى حالات أكثر تقدماً تقوم على العلم والمعرفة والتكنولوجيا.

ثالثاً: نظريات التنمية الشاملة Comprehensive Development Theories:

وتتصف هذه النظريات عموماً بتوجهها وفهمها الشمولي والنظامي والمتعدد الأبعاد والجوانب لظاهرة التنمية. كما تتصف باهتمامها المتوازن في كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإنسانية والمادية والمعنوية وغيرها من جوانب التنمية الشاملة. ومن أهم النظريات التي ظهرت في هذا المجال تلك التي جاء بها فرد رجز **Fred Riggs** وألبرتو راموس **Alberto Ramos**. وتتوقف درجة التنمية أو التخلف على مجموعة من الخصائص والمعايير والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية والثقافية والمادية والمعنوية والبيئية المتغيرة.

وقد صنّف رجز المجتمعات الإنسانية وفقاً لنموذج ثنائي البعد حيث ميّز بين المجتمعات النامية (المتخلفة نسبياً) والمجتمعات المتقدمة. أي أن هذا التصنيف يشمل نوعين من المجتمعات هما:

أ. المجتمع الزراعي (**Agraria**): ويتمثل المجتمع التقليدي النامي أو حتى المتخلف نسبياً والذي يتصف بالاعتماد على الزراعة البدائية وجمود التقاليد والمحسوبية ونخبة مؤثرة وقوية والحكومة كوكيل توظيف دائم.

ب. المجتمع الصناعي (**Industria**): ويمثل المجتمعات المتقدمة والتي تتصف بالاعتماد على الصناعة المتطورة والتكنولوجيا والعلم والمؤسسية والجدارة والتنافس الفردي والديمقراطية والحركية الاجتماعية والرسمية والعقلانية في مختلف العلاقات الفردية والمجتمعية.

ويتضمن تصنيف رجز للمجتمعات بطريقة غير مباشرة توجهات الغربنة **Westernization** أي التقليد الأعمى للمجتمعات الغربية من قبل الدول النامية. حيث أن التنمية تتمثل بإتباع مراحل التنمية الغربية وأساليبها ومظاهرها. وبالتالي فهي تتفق بشكل كبير مع النظريات الاقتصادية والتي تركز على الجوانب المادية بشكل خاص.

أما نظرية راموس فهي تمثل نموذجاً احتمالياً ونسبياً متغيراً للتنمية الشاملة. وتقوم هذه النظرية على الافتراضات الأساسية التالية:

أ. أن الحداثة أو التنمية لا تقتصر على جزء معين من هذا الكون وبالتالي فلا يوجد نمط مثالي للتنمية بحيث يمكن الاعتماد عليه وتطبيقه في أي مجتمع مهما كانت ظروفه وأوضاعه العامة.

ب. أن كل مجتمع يتضمن احتمالاته التنموية الخاصة به والملائمة لمجمل أوضاعه العامة. وأن المحاكاة العمياء للمجتمعات الأخرى تشكل عائقاً للتنمية الوطنية الشاملة.

وقد خلص راموس إلى تصنيف نظريات التنمية الشاملة في فئتين رئيستين هما:

أ. نظريات الحتمية **Necessity Model "N"**: والتي تشمل كافة النظريات التي تركز على النموذج الغربي في التنمية وما فيه من خصائص وسلوكيات ومتطلبات وغيرها.

ب. نظريات الاحتمالية **Possibility Model "P"**: والتي يرى فيها راموس تفسيراً واقعياً ومقبولاً لظاهرة التنمية في المجتمعات والبيئات المختلفة. وتفترض هذه النظريات أن التنمية مفهوم متغير وديناميكي يرتبط بالأبعاد الحضارية والتاريخية والمعاصرة لكل مجتمع وما فيه من خصوصيات. وبالتالي فلا يوجد نمط تنموي مثالي يمكن تطبيقه عموماً.

ومن أهم الفروق بين النظريات الحتمية والنظريات الاحتمالية ما يلي بإيجاز:

(1) النظريات الحتمية تهمل العوامل البيئية المتغيرة بين المجتمعات المختلفة. بينما تنطلق النظريات الاحتمالية من الاختلاف الأساسي والدور الحاسم للعوامل البيئية في التأثير في الأنماط التنموية الملائمة لكل مجتمع.

(2) النظريات الحتمية تكّرس التبعية في علاقة الدول النامية بالدول المتقدمة بينما تشجع النظريات الاحتمالية الاستقلالية والانفتاح والتعاون.

(3) النظريات الحتمية تتصف بالتركيز على الجوانب المادية والنمو الاقتصادي والتصنيع والتكنولوجيا بينما تضيف إليها النظريات الاحتمالية جوانب اجتماعية ومعنوية هامة مثل القيم والطموحات السياسية والاجتماعية وغيرها.

(4) تفترض النظريات الحتمية بأن التنمية عملية منقطعة **Discrete** وبالتالي فهي عملية مطلقة ومنعزلة أي أنها توجد في بعض المجتمعات فقط (المتقدمة) ولا توجد في غيرها (المتخلفة)، بينما تقوم النظريات الاحتمالية على الافتراض بأن التنمية عملية نسبية متصلة بحيث أن جميع المجتمعات هي في حالة دائمة من التطوير والتنمية والتغير.

(5) تتصف النظريات الحتمية بأنها أحادية البعد وجزئية وضيقة النظرة والتوجه بينما تتصف النظريات الاحتمالية بتعددية الأبعاد والتوجه الشمولي والمتكامل واتساع النظرة المجتمعية.

سياسات التنمية:

إن الترجمة العملية لنظريات التنمية وتطبيقها في المجالات المجتمعية المختلفة تقوم على تبني سياسات محددة في هذا الخصوص. ويمكن تصنيف السياسات التنموية في فئات ثلاث رئيسة وهي:

(أ) **التنمية الحرة** التي تنتهجها المجتمعات الرأسمالية الغربية وبعض المجتمعات النامية التي تتبع المنهج الغربي في التنمية. وتقوم التنمية الحرة على نظام السوق بكافة أبعاده وإعطاء الدور الرئيسي في جهود التنمية القومية الشاملة للقطاع الخاص. وبالرغم من ذلك فإن دور الدولة في المجتمعات الرأسمالية قد تنامي عموماً لأسباب عملية أكثر من كونها أسباب عقيدية.

(ب) **التنمية المخططة** التي تنتهجها المجتمعات الاشتراكية أو الشيوعية في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي والصين وغيرها من دول هذه المنظومة وتوابعها. وترتكز التنمية المخططة على دور أساسي للقطاع العام بمختلف مؤسساته وفعالياته بينما لا يوجد دور يذكر للقطاع الخاص. وهذا يعني وجود خطط قومية شاملة للاقتصاد والمجتمع وفي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية. ويتضمن ذلك سياسات الإنتاج والتوزيع والأولويات والبدائل والأساليب وغيرها.

(ج) **التنمية المختلطة المتوازنة** نسبياً والتي تقوم على أساس المشاركة الفعالة والحيوية للقطاعين العام والخاص في مجال التنمية القومية الشاملة. وتفترض مثل هذه السياسات وجود ضرورة للمشاركة وتواجد بينهما من أجل بلوغ الأهداف والطموحات التنموية الشاملة.

إن تبني السياسة التنموية الملائمة يتوقف على مجموعة من العوامل العقيدية والعملية في إطار البيئة المجتمعية وما تتضمنه من خصائص وخصوصيات وفرص ومحددات ومتغيرات.

نحو مفهوم نظامي للتنمية القومية:

إن الفشل النسبي لنظريات التنمية الحتمية والتي تركز على الجوانب الاقتصادية بمفردها قد أعطى مجالاً واسعاً ونجاحاً مقبولاً للنظريات الاحتمالية في تفسير الظاهرة التنموية بشكل يقوم على الواقعية والتوازن والحياد. وقد فتحت النظريات الاحتمالية مجالاً لفهم ظاهرة التنمية بمنظور نظامي مفتوح ومعقد. ويمثل الشكل رقم (3) المفهوم النظامي المقترح للتنمية الشاملة.

يقوم هذا المفهوم على الافتراضات التالية:

أ. إن التنمية عملية نسبية متغيرة ومرتبطة بالحضارة المجتمعية بكل أبعادها المعاصرة والتاريخية.

ب. إن التنمية الشاملة هي بمثابة نظام مفتوح يقوم على أساس التفاعل الحيوي والتأثير الفاعل والمتبادل بين المتغيرات التنموية الداخلية والخارجية. وبالتالي فالتنمية ليست قائمة على التبعية والتقليد الأعمى مثلما أنها ليست عملية مغلقة ومنعزلة.

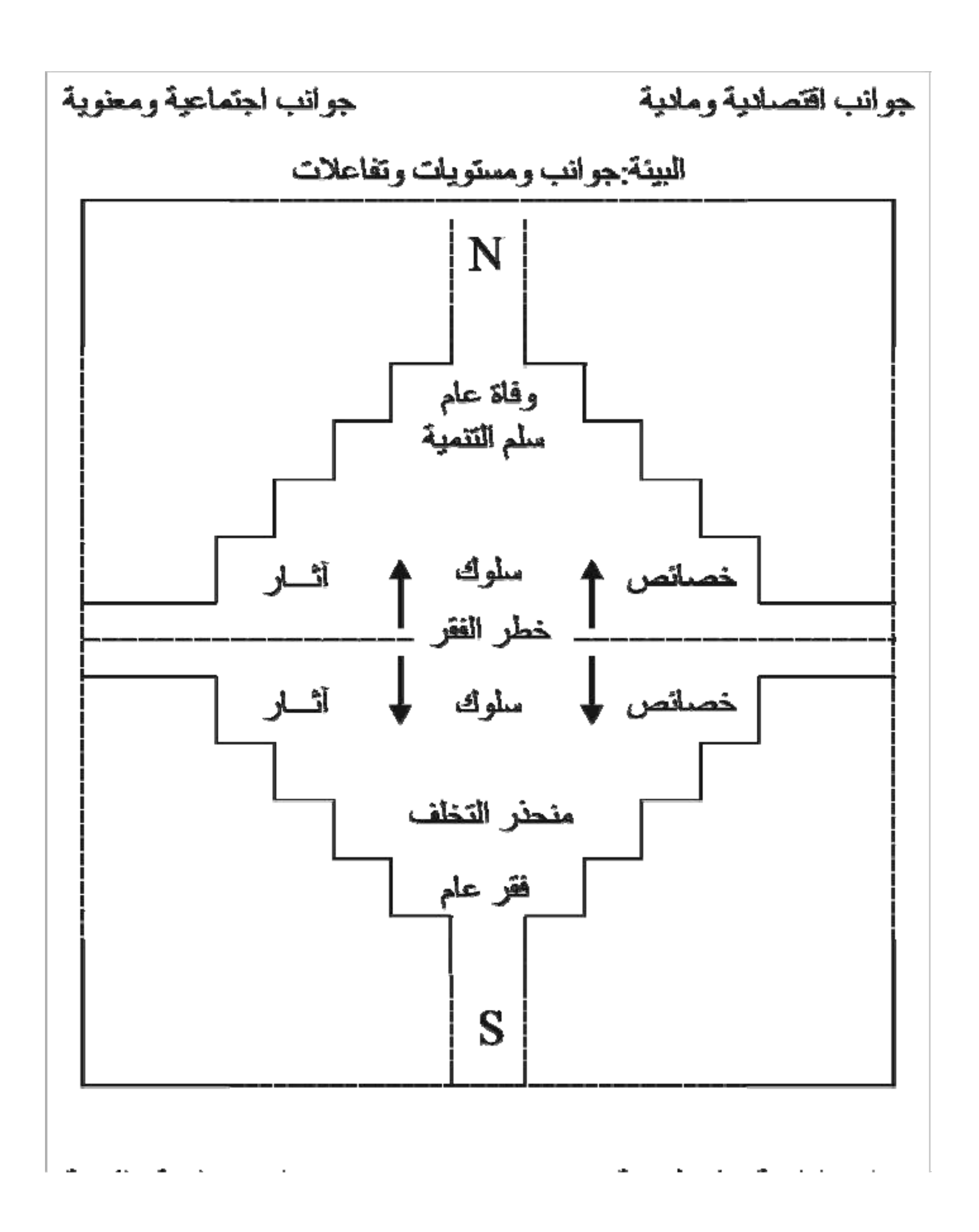
ج. أن هناك حداً فاصلاً بين التنمية والتخلف يمكن تجاوزه صعوداً أو نزولاً وفقاً للمتغيرات والمعطيات المتوفرة في مكان ما أو زمان معين. وبالتالي فإن المجتمعات المتقدمة اليوم مثلاً (الآن وهنا) قد لا تكون كذلك بالأمس أو غداً. ونفس الملاحظة تنطبق على الدول المتخلفة أو النامية.

د. إن للتنمية أو التخلف مجموعة من المعايير أو الخصائص التي تتضمن جوانب سلوكية وأثاراً محددة على الاقتصاد والمجتمع.

هـ. إن لكل مجتمع نموذج تنموي تطبيقي يستند إلى نظرية تنموية متكاملة الأبعاد تنبثق من مجمل أوضاعه ويختارها ضمن إطار بيئي متعدد الفرص والمحددات.

وتتضمن خصائص (التنمية/التخلف) مجموعة كبيرة من العناصر الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والسياسية والإدارية والمالية وغيرها. وتكون درجة التنمية أو التخلف محصلة لدى توافر مثل هذه العناصر وطبيعة اتجاهها وتفاعلاتها البيئية.

الشكل رقم (3) يبين نموذج نظامي لظاهرة التنمية.



الشكل رقم (3) يبين نموذج نظامي لظاهرة التنمية

وفيما يلي أهم العناصر على سبيل المثال وليس الحصر:

(1) عناصر اقتصادية مثل معدلات الدخل الفردي والقومي والعمالة والتضخم والتجارة الداخلية والخارجية وتوفر السلع والخدمات وغيرها.

(2) عناصر اجتماعية مثل الحركية الاجتماعية ومعدل التغير في الأوضاع السكانية من النواحي الكمية والنوعية ومدى الوعي والثقافة والتفاعل الاجتماعي.

(3) عناصر تكنولوجية تتعلق بالأساليب والمعلومات والنظم والأجهزة التي تسهم في خدمة الإنسان وزيادة الرفاه والقدرة على التعامل مع البيئة.

(4) عناصر سياسية تشمل التحرر والاستقلال والمشاركة الشعبية والانفتاح الفكري وغيرها.

(5) عناصر إدارية تشمل الفلسفات والقيم الإدارية والأساليب وإجراءات العمل ومفاهيم الوظيفة العامة والرسمية والعقلانية والقانونية والجدارة والإنجاز وغيرها.

(6) عناصر مادية تشمل الرفاه المادي العام بمختلف جوانبه الإنتاجية والتوزيعية والاستهلاكية والاستثمارية وغيرها.

(7) عناصر معنوية تشمل الجوانب النفسية والشخصية والتوجهات والقيم الاجتماعية وغيرها.

ومن الطبيعي أن الظروف والمعطيات البيئية المحيطة بكل مجتمع تحدد مدى توافر هذه العناصر أو غيرها وطبيعة اتجاهاً سلباً أو إيجاباً. ويمكن ملاحظة أن هذا المفهوم النظامي للتنمية ينسجم مع النظريات الاحتمالية التي تمثل الإطار العام المفهوم المقترح ووفقاً للتفصيلات المشار إليها آنفاً.

الفصل الثالث

التنمية الإدارية



الفصل الثالث

التنمية الإدارية

تمهيد:

تحتل الإدارة في أية جهود جماعية وتعاونية مكانة حيوية نظراً لدورها الفعّال في ربط الوسائل بالغايات. فالإدارة عامة كانت أم خاصة مسؤولة عن الاستخدام الأمثل للمدخلات المحدودة والمتاحة وتوجيهها بالكيفية والكمية والنوعية المناسبة لخدمة الأغراض المرسومة سلفاً. وقد شهدت (علماً وممارسة) تطورات متلاحقة منذ البدايات الأولى للقرن العشرين. حيث أسهمت هذه التطورات العلمية والعملية في تعزيز مكانة الإدارة كعلم ومجال معرفي منظم ومتخصص وكمهنة لها قواعد وأصول فنية وأخلاقيات في الممارسة العملية.

وقد أدركت الحكومات والمنظمات الخاصة في كافة الدول المتقدمة والنامية أهمية الإدارة في تحقيق الأهداف المختلفة التي تتبناها الدول والمنظمات على اختلاف أنواعها ومجالات نشاطها. وتمثل هذا الإدراك لأهمية الإدارة في قيام الحكومات ومنظمات الأعمال جنباً إلى جنب مع الأكاديميين في مختلف الجامعات والمعاهد الإدارية والجمعيات الإدارية والسياسية المهنية ببذل الجهود العلمية وتخصيص الأموال وتبني الخطط اللازمة لإحداث التطوير الملائم للإدارة (علماً وممارسة).

وتزداد أهمية الإدارة كأداة فاعلة لمساعدات الحكومة في الدول النامية وغيرها في مواجهة متطلبات التنمية القومية الشاملة والأعباء المتزايدة التي تواجه الحكومات المعاصرة. حيث أن دور الدولة المعاصر في المجتمع والاقتصاد يتنامى باستمرار. وأن التوسع الأفقي والعمودي في دور الدولة في المجتمع المعاصر يتطلب إمكانيات إدارية على درجة كافية من التقدم بحيث يمكن مواجهة ظروف ومشكلات البيئة المعقدة والمتغيرة.

يتولى الجهاز الحكومي (الإدارة العامة) بمختلف مكوناته قيادة وتوجيه عملية التنمية القومية الشاملة. كما يقوم بتنفيذ السياسيات العامة التي ترسمها الدولة في المجالات الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وفي مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية وغيرها. إن فعالية تنفيذ السياسات العامة ترتبط إلى حد كبير بقدرات الجهاز الإداري العام ومدى توفر القيادات والكفاءات الإدارية المؤهلة (علمياً وخبراتياً وفنياً). وبالتالي فإن الإدارة العامة في الدول النامية (وغيرها) تتحمل مسؤولية مزدوجة بهذا الخصوص. وتتمثل هذه المسؤولية بدورها في التنمية القومية الشاملة ودورها في التنمية الإدارية الذاتية لجهاز الإدارة العامة من أجل القيام بدوره الأول المتعلق بالتنمية الشاملة بفعالية وكفاية. وبالتالي فقد ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بالإدارة وتطويرها وتنميتها من مختلف الجوانب الإنسانية والتنظيمية والإجرائية والتشريعية وغيرها. وهذا يعني ولادة مفهوم التنمية الإدارية وترجمته إلى مجهودات فكرية وعملية عديدة.

مفهوم التنمية الإدارية:

يحظى موضوع التنمية الإدارية باهتمام بالغ لدى الأوساط الأكاديمية والممارسة للإدارة في القطاعين العام والخاص على السواء. وبالرغم من ذلك فإن مفهوم التنمية الإدارية يواجه مشكلات نظرية وأخرى عملية تعيق الوصول إلى تعريف عام متفق عليه للمصطلح. حيث ظهرت مصطلحات عديدة أخرى متداخلة مع مفهوم التنمية الإدارية. ومن أهم المصطلحات الشائعة بهذا الخصوص نجد مصطلحات (التطور) و(التطوير) و (الإصلاح) و (التحديث) و (التغيير) الإداري والتنظيمي إلى جانب مفهوم التنمية الإدارية أيضاً وبالرغم من الاختلافات الفكرية والمفاهيمية المرتبطة بهذه المصطلحات فإن بعض الكتاب يستعملها كمترادفات بينما يميز آخرون بينها بدقة مع الاعتراف بالترابط الوثيق بينها أيضاً.

يشير مصطلح التطور الإداري إلى المراحل التاريخية التي مرت بها الإدارة كحقل علمي متخصص وممارسة قي واقع التنظيمات الإنسانية المختلفة. فالتطور مفهوم

وصفي محايد يرتبط بالعنصر الزمني والتاريخي ويمثل سجلاً لدورة حياة الإدارة بمختلف جوانب السيرة الفكرية والعملية لها.

أما التطوير الإداري فهو مفهوم إيجابي يتضمن إجراء التعديلات اللازمة في أي جانب من جوانب الإدارة (مثل الهياكل والوظائف والناس...) من أجل زيادة فعاليتها في تحقيق الأهداف والتغلب على مشكلاتها واستغلال الفرص المتاحة لها. فالتطوير الإداري يمثل نقلة نوعية وكمية قد تكون جزئية أو كلية في جوانب الإدارة وتهدف إلى تحسين فعالية الإدارة وقدراتها المختلفة.

ويشير مصطلح الإصلاح الإداري إلى معالجة ظاهرة الخلل والمشكلات التي تعاني منها الإدارة. أي أن الإصلاح مفهوم سلبي يركز على وجود المشكلات والعيوب التنظيمية المختلفة ويحاول تشخيصها وعلاجها. وغالباً ما يميل هذا المصطلح إلى التركيز على الجوانب الإنسانية والهيكلية مثل محاربة الفساد الإداري بمختلف صوره وإعادة التنظيم الإداري وغير ذلك من الجوانب. وشهدت الدول النامية وغيرها حركات للإصلاح تهدف إلى التخلص من مظاهر الخلل والفساد الإداري والإنساني والهيكلي وتعزيز خصائص وسلوكيات الإدارة المعاصرة.

أما التحديث الإداري أو المعاصرة الإدارية فهي تعني مواكبة أحدث التطورات والمستجدات الإدارية وتسخيرها لخدمة أغراض الإدارة. ويتضمن التحديث الإداري الاستفادة من نتائج المعرفة الإدارية المتقدمة وما توفره من معلومات وأساليب تقنية وغيرها. والتحديث الإداري يعني التزام الإدارة (فلسفة وممارسة) بالأصول السائدة في المرحلة الآنية المتغيرة ومواكبتها في انتقالها من زمن لآخر وما يرافق ذلك من محتوى موضوعي ملائم. أما مفهوم التغيير التنظيمي والإداري فهو مفهوم شمولي أو جزئي محايد ويعني الانتقال (الكمي أو النوعي) من وضع أو مرحلة لأخرى. كما يعني التغيير استبدال الأشياء أو الأساليب أو الناس الموجودة بغيرها. ولا يحتمل التغيير بالضرورة مضامين سلبية أو إيجابية. ولكنه يشمل كافة المصطلحات السابقة أي أنها جميعاً تتضمن نوعاً من أنواع التغيير. وفيما يلي لمحة موجزة عن أهم أنواع التغيير:

أ. التغيير الجزئي مقابل التغيير الشامل وفقاً لمحتوى التغيير والقطاعات التي يشملها.

ب. تغيير عشوائي مقابل تغيير مخطط.

ج. تغييرات قصيرة الأمد وأخرى طويلة الأمد.

د. تغييرات هامشية مقابل تغييرات جذرية.

هـ. تغييرات تدريجية مقابل تغييرات ثورية سريعة.

وأخيراً فإن مفهوم التنمية الإدارية يعتبر من أكثر المصطلحات في هذا المجال شمولاً وتعبيراً عن حقيقة الموضوع. حيث أن موضوع التنمية الإدارية يتسم بالشمول والتعددية والترابط والتأثير المتبادل بين كافة مكوناته الداخلية والخارجية. فالتنمية الإدارية مفهوم نظامي يتكون من عدد من الجوانب الهيكلية والإنسانية والإجرائية والتشريعية والوظيفية، كما أنه يرتبط بمفهوم التنمية القومية الشاملة في علاقة إيجابية مفتوحة.

ويمكن تعريف التنمية الإدارية بأنها عملية تغيير إيجابي أو إحداث نقلة كمية ونوعية في مختلف الجوانب الإدارية الفكرية والعملية. وتشمل التنمية الإدارية واحداً أو أكثر من الجوانب التالية:

أ. الجوانب الهيكلية أو التنظيمية.

ب. الجوانب الوظيفية من تحليل ووصف وعلاقات وظيفية مختلفة.

ج. الجوانب الإنسانية من تدريب واختيار وحوافز وغيرها.

د. الجوانب الإجرائية وأساليب ونظم الأعمال اليدوية والآلية وغيرها.

هـ. الجوانب التشريعية والقانونية بما فيها من نظم وتعليمات وغيرها.

وتهدف التنمية الإدارية إلى إزالة مظاهر الخلل في أي من الجوانب المذكورة آنفاً بالإضافة إلى تحسين فعالية التنظيمات وتطويرها بناء على خطة واضحة مدروسة.

العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة:

تتصف العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية القومية الشاملة بالجدلية على الرغم من إمكانية القول بأنها علاقة إيجابية وطردية بمعنى أن أي تحسين وتقدم في أي منهما يؤثر إيجابياً في الأخرى.

ويرى بيتر دركر **Peter Druker** أن الإدارة الفعالة والمتطورة هي متطلب مسبق للتنمية القومية الشاملة أي أنه من خلال تنمية الإدارة بمكوناتها وأساليبها يتم تحريك التنمية الشاملة وتحقيق أهدافها.

أما فريد رجز **Fred Riggs** فيرى عكس ذلك أي أن التنمية الشاملة وخصوصاً في الجوانب الاقتصادية تسهم في تطوير الإدارة بجوانبها المختلفة نظراً لأنها توفر الإمكانات وتولد الحاجة للتنمية الإدارية.

ويمكن القول بأن هذه الآراء تمثل وجهات متطرفة وأحادية البعد وأن التمسك بها قد لا يؤدي إلى نتيجة حاسمة بل يؤدي إلى استمرار النقاش في حلقة مفرغة. وبالتالي فإن طبيعة العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الشاملة تفهم وتحدد بناء على نظرة شمولية وعملية لهذه العلاقة. أي أن التنمية الإدارية والتنمية الشاملة هي عمليتان متلازمتان ومتكاملتان في إطار نظامي موحد.

إن تنمية الإدارة العامة كمحرك للتنمية القومية الشاملة في الدول النامية بشكل منطلقاً حيوياً لإدارة التنمية وفعاليتها في تحقيق الأهداف التنموية وتسيير عملية التنمية بمختلف مراحلها من تخطيط وتنفيذ ومتابعة ورقابة وتقييم وغيرها. كما أن تحقيق مستويات متقدمة من التنمية الشاملة يوفر مناخاً ملائماً لحفز التنمية الإدارية بجوانبها المختلفة.

إن عدم التوازن في الاهتمام أو التخلف في أي من جوانب التنمية الإدارية أو التنمية الشاملة يؤثر سلباً على الجوانب الأخرى ويعيق تقدمها. وبالتالي فلابد من

بذل الجهود في خطوط متوازية تشمل التنمية الإدارية كما تشمل التنمية الشاملة على حد سواء.

وتجدر الإشارة إلى أهمية النظرة النظامية المتكاملة والمفتوحة بخصوص التنمية الإدارية والتنمية الشاملة. وهذه النظرة النظامية تتضمن ضرورة التكامل والتعاون والتأثير الإيجابي المتبادل فكر الإدارة وممارستها من جهة وبين الإدارة العامة والإدارة الخاصة من جهة ثانية. كما يجب التركيز على أبعاد الانفتاح الدولي والتعاون بين مختلف المجتمعات من أجل الاستفادة من خبراتها وتبادلها بالشكل الملائم للظروف المحلية في كل مجتمع. ويتضمن ذلك الترابط بين كل من التنمية الإدارية وإدارة التنمية الشاملة والإدارة العامة والإدارة المقارنة وإدارة الأعمال حيث أن جميع هذه الحقول تشترك في دراسة زوايا مترابطة في المجتمع الإنساني.

مقومات التنمية الإدارية:

تحتاج عملية التنمية الإدارية إلى مجموعة مترابطة ومتكاملة من المقومات اللازمة لنجاحها وتحقيق أهدافها. وتتلخص أهم هذه المقومات بما يلي:

(1) إدارة وقناعة سياسية وإدارية عليا في التنمية الإدارية كفلسفة وسبيل عملي للتنمية الشاملة.

(2) إتباع الأسلوب العلمي والمنظم والمدروس في التخطيط الشامل للتنمية الإدارية بمختلف أبعادها الهيكلية والإنسانية والوظيفية والتشريعية بشكل يقوم على التكامل والتوازن في الاهتمام في هذه الأبعاد وغيرها.

(3) الوعي الاجتماعي بأهمية التنمية الإدارية وتأثيرها الإيجابي على التنمية القومية الشاملة. وهذا يتضمن قبول المجتمع بالتغيير والانتقال من النمط الإداري التقليدي إلى نمط متقدم يقوم على الجدارة والتنافس والرسمية والموضوعية وغيرها من أسس الإدارة المعاصرة.

(4) الانفتاح الإيجابي في تبادل الخبرات العلمية والتطبيقية في مجال الإدارة وعلى مختلف المستويات المحلية والدولية.

(5) الاعتماد على الدراسات والبحوث العلمية وتطبيقاتها في مجال الإدارة نظراً للترابط الحيوي الوثيق بين فكر الإدارة وممارستها.

(6) مراعاة الظروف البيئية والخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية لكل مجتمع ونظامه الإداري.

(7) توفير كافة مستلزمات التنمية الإدارية ومتطلباتها الأساسية وأهمها:

أ. نظام متكامل وحديث للمعلومات الإدارية.

ب. وجود نظام رقابة ومتابعة وتقييم متكامل ومستمر وفعّال.

ج. تخصيص مصادر مالية كافية وملائمة لتنفيذ خطط التنمية الإدارية.

د. تحديث التشريعات وإزالة كافة العقبات أو المعوقات التشريعية.

هـ. التركيز على تصميم خطط التنمية الإدارية بشكل عملي وواقعي يراعي الإمكانات ويبتعد عن التنظير المجرد ويقترب من الترجمة الإجرائية الملائمة للتنفيذ الفعال.

و. اختيار العناصر البشرية المسؤولة عن خطط التنمية الإدارية وتنفيذها ومتابعتها بناء على أسس الموضوعية والجدارة والقوة والأمانة.

أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية:

تعتبر جهود التنمية الإدارية نشاطات جماعية وتعاونية مترابطة ومتكاملة. ولذلك فلابد من وجود إطار مؤسسي يوحد وينسق هذه الجهود بفعالية وكفاية. كما أن جهود التنمية الإدارية لا تقتصر على تلك التي تبذلها الأجهزة الحكومية العديدة بل تتعداها لتشمل الأجهزة الإدارية الخاصة. حيث أن تطوير الإدارة وتنميتها لا يقف

عند حدود داخلية أو خارجية لأن التنمية الإدارية هي بمثابة نظام مفتوح. ويمكن أن نذكر أهم الأجهزة والمؤسسات المرتبطة بعملية التنمية الإدارية كما يلي:

(1) الأجهزة المركزية المتخصصة والمنبثقة عن الإدارة العامة ومن أهمها ما يلي:

أ. مجالس الخدمة المدنية بمسمياتها المختلفة.

ب. الأجهزة المركزية للإدارة والتنظيم أو التنظيم والأساليب أو غير ذلك من المسميات.

ج. أجهزة ومجالس التخطيط القومي والتي تهتم بالتنمية الشاملة بما فيها التنمية الإدارية.

(2) المؤسسات المستقلة والمتخصصة بالتنمية الإدارية والتي تؤدي وظيفة ثلاثية الأبعاد تتضمن البحث والاستشارات والتدريب في مختلف الجوانب الإدارية الهيكلية والإنسانية والوظيفية والإجرائية وغيرها. ومن أهم المؤسسات المعروفة عموماً ما يلي:

أ. معاهد الإدارة العامة التي تتخصص بالدرجة الأولى بالتنمية الإدارية في القطاع العام.

ب. معاهد إدارة الأعمال والتي تتخصص بالدرجة الأولى بالتنمية الإدارية في القطاع الخاص.

ج. المؤسسات المتخصصة بالاستشارات الإدارية بمفهومها الشمولي الواسع.

د. مؤسسات التدريب المهني والفني.

(3) المؤسسات التعليمية والتي تقدم ضمن برامجها مجالات التنمية الإدارية بأبعادها العلمية والعملية. ويشمل ذلك كليات الإدارة والمراكز الاستشارات والتدريب المستمر. ومن أهم هذه المؤسسات الجامعات

والكليات الإدارية. وتتضمن برامج هذه المؤسسات نشاطات إدارية عديدة أهمها البحث والاستشارات والتدريب في مختلف مجالات الإدارة.

(4) جهود فردية وفرعية في مؤسسات عامة وخاصة عديدة بشكل أو أكثر من الأشكال التالية:

أ. خبرات فردية يقدمها الخبراء الممارسين للإدارة أو أساتذة الجامعات بناء على تكليف رسمي من جهة تطلبها.

ب. وجود وحدات تنظيمية فرعية متخصصة بجهود التطوير الإداري مثل الوحدات الاستشارية أو وحدات التدريب والبحث التي تنشئها بعض المؤسسات لخدمة أغراض التنمية الإدارية داخل تلك المؤسسات.

ج. خبراء أجانب من مصادر عديدة وبناء على اتفاقيات فردية أو رسمية أو غيرها.

(5) المؤسسات المهنية المرتبطة بالتنمية الإدارية والتي تهدف عموماً إلى تعزيز الإدارة (فكراً وممارسة ومهنة)، ومن أهم هذه المؤسسات جمعيات الإدارة العامة وجمعيات إدارة الأعمال وبعض جماعات الإدارة مثل جماعة الإدارة العامة المقارنة وغيرها. حيث تسهم مثل هذه الجمعيات في التنمية الإدارية بوسائل عديدة تشمل الأبحاث والمؤتمرات والندوات وتصميم المواثيق الأخلاقية للممارسة الإدارية وإقامة البرامج التعليمية والتدريبية المستمرة.

تعتبر التنمية الإدارية مهمة وعملية شاقة تتطلب التعاون والتنسيق والتكامل بين مختلف المستويات والمؤسسات المعنية بها. حيث تواجه عملية التنمية الإدارية ومؤسساتها وجهودها بعض المعوقات ومن أهمها ما يلي:

(1) غموض الأهداف وغياب الخطط التنفيذية الدقيقة والعملية في كثير من هذه الجهود والمؤسسات.

(2) غياب التنسيق الفعّال والتعاون الكافي بين الجهات المعنية بالتنمية الإدارية.

(3) جمود التشريعات وعدم مواكبتها لمتطلبات التنمية الإدارية.

(4) الصراع الإداري والسياسي ومقاومة التغيير الإداري.

(5) ضعف التوجه المؤسسي أو غياب المؤسسية وتأثير العوامل والصلات الشخصية في مجالات التنمية الإدارية الأساسية وأهمها اختيار الخبراء ووضع البرامج وتنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها.

(6) الميل إلى التنظير والبعد عن الإجرائية والترجمة الفعاّلة لخطط التنمية الإدارية.

(7) ندرة الكفاءات البشرية المؤهلة بالعلم والخبرة العملية والفنية الملائمة.

(8) نقص المعلومات والبيانات الدقيقة والكافية والموضوعية في مجال التنمية الإدارية وغيرها.

(9) نقص التمويل الكافي لمواجهة متطلبات التنمية الإدارية.

إن نجاح مؤسسات التنمية الإدارية في أداء رسالتها في خدمة التنمية الشاملة يقتضي التغلب على المشكلات المذكورة أعلاه وبالتالي فإن مدى فعالية جهود التنمية الإدارية يتوقف على درجة قوة المشكلات المذكورة بالمقارنة مع الجهود المضادة لهذه المشكلات. بالإضافة إلى معالجة هذه المشكلات فإن العوامل التالية تساعد في زيادة فعالية جهود التنمية الإدارية:

أ. الاعتماد على إستراتيجية التغيير المخطط **Planned Change** للتنمية الإدارية الشاملة والمرتبطة بالتنمية القومية الشاملة في إطار نظامي متعدد الأبعاد وديناميكي.

ب. تفعيل المناخ الديمقراطي وما يتضمنه من مشاركة ورقابة وانفتاح.

ج. الوعي الاجتماعي بأهمية التنمية الإدارية ومتطلباتها.

د. ربط التنمية الإدارية بالعوامل البيئية في منظور نظامي.

هـ التكامل بين السياسة والإدارة العامة ضمن إطار المصلحة العامة للدولة.

إستراتيجيات التنمية الإدارية:

يمكن أن تستند نشاطات وجهود التنمية الإدارية إلى إستراتيجية أو أكثر من الاستراتيجيات التالية:

(1) القوة **Power**: وتقوم هذه الإستراتيجية على فرض التغييرات التي تتطلبها عملية التنمية الإدارية وإلزام الأفراد والجهات المعنية بها بضرورة تنفيذ التغييرات المطلوبة وفقاً لمقاييس كمية ونوعية وزمنية محددة. حيث تستخدم القيادة السياسية والإدارية نفوذها ومصادر قوتها وتأثيرها في هذا الخصوص.

(2) الإقناع **Persuasion** أو بيع **Selling**: التغيرات للجهات المعنية بها. وفي هذه الحالة تقوم الجهات العليا بالتخطيط للتغيرات واتخاذ القرارات بشأنها تماماً مثل الإستراتيجية الأولى. ولكن الاختلاف ينحصر في كيفية الحصول على التزام الجهات المعنية بها. حيث تعتمد إستراتيجية الإقناع أو البيع على توضيح أهمية التغيرات وطبيعتها الإيجابية وفوائدها مما يولد القناعة بها لدى الجهات المنفذة لها.

(3) التوعية والتثقيف بأهمية التنمية الإدارية عموماً ودورها في التنمية القومية الشاملة من خلال وسائل الاتصال الإداري والجماهيري. وهذا يتضمن تنشئة الأجيال وتعريفها بأهمية الإدارة ودورها الحيوي في إنجاز الأهداف الكبرى وغيرها.

(4) المشاركة **Participation** وتقوم على العمل التعاوني والجماعي والانفتاح بين مختلف الجهات المعنية بالتغييرات المصاحبة للتنمية الإدارية سواء أكانت جهات تخطيط أم تنفيذ أم متابعة أم رقابة أم

معلومات وغيرها. حيث تعطي المشاركة شعوراً بالمسؤولية وتحفز التعاون في التنفيذ.

(5) الإستراتيجية متعددة الأبعاد أو الموقفية وهي التي تقوم على اختيار وتبني إستراتيجية أو أكثر وفقاً للموقف والظروف المحيطة بالتغيير والتنمية الإدارية. وهذه الإستراتيجية تتصف بالمرونة واتخاذ القرار الفعّال والملائم بخصوص جهود التنمية الإدارية.

التنمية الإدارية في الأردن:

حظيت التنمية الإدارية باهتمام متزايد في العقدين الأخيرين من القرن العشرين تمثل في وضع الخطط والبرامج وتبني السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في مختلف الجوانب التنظيمية والبشرية والوظيفية والإجرائية وغيرها من جوانب الإدارة العامة في الأردن. وكان من أبرز مظاهر الاهتمام الرسمي في التنمية والتطوير الإداري في الأردن ما يلي:

أ. تبني القيادة الإدارية والسياسية العليا في الإدارة العامة الأردنية سياسة معلنة في مجال التطوير الإداري تتضمن الاعتراف بأهميته ودوره في التنمية القومية الشاملة وبذل الجهود في التخطيط للتنمية الإدارية وتنفيذ برامجها المختلفة. وتبلورت هذه السياسة العليا في تشكيل اللجنة الملكية للتطوير الإداري بناء على إدارة ملكية سامية في عام 1979م، حيث كانت المهمة الرئيسية لهذه اللجنة تتمحور حول تنسيق الجهود وتفعيلها في مجال التنمية الإدارية العامة في الأردن.

ب. بناء المؤسسات المتخصصة في مجال التنمية الإدارية، وهذه المؤسسات هي ديوان الموظفين ومعهد الإدارة العامة بالإضافة إلى معهد الإدارة الأردني. حيث يتخصص معهد الإدارة العامة مباشرة في تقديم الخدمات التنمية الإدارية والتي تشمل بشكل رئيسي الأبحاث والتدريب والاستشارات. بينما يتولى ديوان الموظفين شؤون الخدمة والوظيفة

العامة بمختلف أبعادها التشريعية والتوثيقية والإحصائية والتوظيف والوصف الوظيفي وما إلى ذلك. كما يتولى معهد الإدارة الأردني الاهتمام بتنمية الإدارة في القطاع الخاص من خلال التدريب والاستشارات والأبحاث. ومن الطبيعي فإن الدور الوظيفي المتخصص لكل من المؤسسات المذكورة لا يعني الفصل المطلق بينها بل يعني التكامل والتعاون والتنسيق المشترك من أجل التنمية الإدارية والقومية الشاملة. بالإضافة إلى ذلك فقد تم تأسيس مؤسسة التدريب المهني والتي تتولى الإشراف على تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية في مختلف المجالات المهنية والفنية والصناعية والحرفية بشكل يتكامل مع جهود التنمية الإدارية وتحسين فعالية الأداء للأجهزة الإدارية العامة والخاصة.

ج. اهتمام المؤسسات التعليمية العليا كالجامعات وكليات المجتمع في الدراسات الإدارية المتخصصة في مجالات عديدة. وقد أنشأت الجامعات الأردنية مراكز متخصصة للاستشارات والتدريب والتعليم المستمر لخدمة الأفراد والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة على السواء.

د. الاستعانة بالخبرات المحلية والأجنبية وعلى المستويات الفردية والمستويات التنظيمية والرسمية في مجال التنمية والتطوير الإداري. ومن أحدث النشاطات في هذا المجال برنامج التطوير الإداري الشامل الذي تم تمويله مناصفة بين الحكومة الأردنية وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء. ويشمل هذا البرنامج مختلف الجوانب الرئيسية للإدارة العامة في الأردن بما فيها الجوانب التنظيمية والوظيفية والتدريبية والإجراءات وغيرها.

وقد حققت جهود التطوير والتنمية الإدارية درجات متفاوتة من النجاح في المؤسسات الأردنية ولكنها لم ترق إلى المستوى المطلوب الذي يتناسب مع المطوحات والتوقعات الرسمية والشعبية. وفيما يلي أهم المعوقات للتنمية الإدارية في الأردن:

(1) معوقات اقتصادية ومالية تتمثل في الندرة والصعوبات المالية التي تواجه الاقتصاد الأردني عموماً، والإدارة العامة في الأردن على وجه الخصوص.

(2) معوقات اجتماعية تتمثل ببعض خصائص المجتمع النامي ومقاومة التغيير والمحسوبية وغيرها.

(3) معوقات تتعلق بعدم الاستقرار البيئي العام بما فيه من جوانب سياسية وإدارية واقتصادية وعسكرية وغيرها.

(4) معوقات إدارية وتشمل ما يلي:

أ. غياب المؤسسية وسيادة النظرة الشخصية للوظيفة العامة والسلوك الإداري العام.

ب. العشوائية في بناء المؤسسات وإنهائها دون تخطيط.

ج. الازدواجية والصراع بين الأجهزة الإدارية العامة.

د. نقص الكفاءات الإدارية المؤهلة وخصوصاً في مستوى القيادة الإدارية وسرعة تغيير وتقلب هذه القيادة بين الأجهزة الإدارية العامة.

ه. ضعف أجهزة الرقابة العامة وغياب المتابعة والتقييم لجهود التطوير الإداري بالشكل الملائم.

و. عدم وجود إستراتيجية واضحة ومحددة في مجال التنمية الإدارية وبالتالي تشتت الجهود وازدواجيتها وتناقضها في هذا المجال.

ز. غياب الأسس الموضوعية والعلمية في اختيار الخبراء وفرق العمل في مجال التطوير الإداري.

(5) معوقات سلوكية تتمثل بخصائص الشخصية الإدارية مثل حب المظاهر والتنظير الإداري والشللية والوراثة الإدارية وغيرها.

الفصل الرابع

التخطيط التنموي



الفصل الرابع

التخطيط التنموي

مفهوم التخطيط:

يمكن تعريف التخطيط بأنه تنبؤ مدروس ومنظم للمستقبل بما فيه من أهـداف ونشاطات وفرص ومحـددات، كـما أنـه تقـدير وتخمـين للظـروف المسـتقبلية وبيـان بالنوايا والتوقعات والـبرامج المـراد إنجازهـا في فـترة زمنيـة قادمـة ومحـددة. ويعتـبر التخطـيط مـن العمليـات أو الوظـائف الرئيسـية لأي إدارة في أي منظمـة عامـة أو خاصــة. حيــث يــأتي التخطــيط في مقدمــة وظــائف الإدارة. والمعروفــة تقليــدياً **POSDCORB**. ويعنـي هـذا المصـطلح التخطـيط والتنظـيم والتوظيـف والتوجيـه والتنسيق وكتابة التقارير أو الاتصالات والموازنة حيث يتكون المصطلح مـن الحـروف الأولى لهذه الوظائف.

يتضـمن التخطـيط عمليـة تحديـد مختلـف الأهـداف والسياسـات والإجـراءات والبرامج الزمنية والموضوعية وأساليب العمل ومصادر التمويـل والمشـكلات المتوقعـة وسبل علاجها ومواجهتها. فـالتخطيط المـنظم والمـدروس يتضـمن التحليـل التفصـيلي لكافة جوانب المستقبل بما فيها من احتمالات وبدائل وتوقعات إيجابية أو سلبية.

يعتبر التخطيط عملية نظامية مفتوحة تتضمن التفاعل الديناميكي بين المعطيات والإمكانات وكافة المدخلات من جهة والمخرجات والظروف المحيطة من جهة أخـرى. حيث يجب أن تنطلق الخطط وعملية التخطيط من واقـع الظـروف وتتفاعـل معهـا إيجابياً. كما أن التخطيط عمليـة عقلانيـة (رشـيدة) تسـتند إلى المعلومـات والتحليـل والتفكير المنظم والمدروس. ويمكن تلخيص أهم خصائص مفهوم التخطيط كما يلي:

1. التخطيط وظيفة إدارية حيوية وأساسية.
2. التخطيط يتعلق بالمستقبل أي يرتبط بفترة زمنية محددة في المستقبل.
3. التخطيط نشاط هادف أي يرتبط بإنجاز أهداف محددة.

4. التخطيط عملية نظامية مفتوحة تتضمن التفاعل مع البيئة المحيطة.
5. التخطيط عملية عقلانية تستند إلى المعلومات والتحليل والتفكير المنظم.
6. التخطيط يربط بين الوسائل والغايات.
7. التخطيط يتصور الفرص والمحددات المتوقعة.

وتتصف الخصائص المذكور آنفاً بالترابط والتفاعل كأجزاء لنظام واحد وكلي ومعقد ومفتوح وديناميكي. ويعتبر التخطيط أسلوباً واسع الانتشار في الإدارة المعاصرة وعلى كافة المستويات التنظيمية (العامة أو الخاصة والصغيرة أو الكبيرة) وفي مختلف المجالات الاقتصادية والإدارية والسياسية والاجتماعية وغيرها.

أهمية التخطيط:

يحتل التخطيط مكانة حيوية كعملية عقلانية منظمة تساعد في إنجاز الأهداف المرسومة بطريقة علمية وعملية تحقق الفعالية والكفاية وتساعد في الاستخدام الأمثل للمصادر المحدودة والمتاحة. والتخطيط هو أسلوب محكم للربط بين الوسائل والغايات ضمن إطار بيئي معقد ومفتوح. ويمثل التخطيط عملية إضاءة لطريق المستقبل وفتح للآفاق المجهولة. فمن خلال التخطيط العلمي السليم يمكن مواجهة المستقبل بما فيه من فرص ومحددات كما يمكن الاحتياط لكل التوقعات الإيجابية أو السلبية. إن غياب التخطيط يعني التخبط والعشوائية والسير في دهاليز مظلمة وبالتالي ارتفاع نسبة المخاطرة وضياع في الجهود والوقت والمال وخسارة للفرص المحتملة وتعاظم المشكلات وغير ذلك من سلبيات غياب التخطيط.

ونظراً للأهمية الفائقة والمزايا الكثيرة والعديدة التي يحققها التخطيط فقد تبنت المنظمات والحكومات على اختلافها أسلوب التخطيط في مواجهة أهدافها ومشكلاتها ومستقبل أعمالها. حيث أثبتت التجربة العملية بأن التخطيط المنظم على أسس علمية هو السبيل الأمثل للنهوض بالمنظمات والدول ومواجهة المستقبل المتجدد بفعالية وكفاية. وفيما يلي أهم الفوائد التي يحققها التخطيط المدروس والعلمي المنظم :

(1) الاستخدام الأفضل للمصادر النادرة (المحدودة) لأن التخطيط أسلوب عقلاني يعتمد على المعلومات والتحليل والمقارنة بين البدائل والأولويات.

(2) الوعي بالمستقبل وما يحتويه من فرص ومحددات وبالتالي سهولة وفعالية التعامل مع المستقبل المتوقع نسبياً وبالتالي تجنب المفاجآت والمخاطر.

(3) التخطيط يسمح بالاستفادة من مبادئ الإدارة المعاصرة مثل التنسيق والتعاون والتخصص وتقسيم العمل والجدارة وغيرها.

(4) التخطيط يساعد في تحقيق الأهداف المرسومة بكفاية وفعالية وكفاءة.

(5) التخطيط يمكّن من تدبير كافة المدخلات الضرورية لإنجاز الأهداف بما في ذلك الأموال والمصادر البشرية والتكنولوجية والمادية وغيرها.

(6) التخطيط أسلوب لترسيخ العدالة من خلال المشاركة في تحديد الأهداف والأولويات ومراعاة التوازن بين المصالح والأطراف المختلفة.

(7) التخطيط يساعد في جذب الاستثمارات والمساعدات والقروض اللازمة للتنمية الشاملة بمختلف جوانبها ومستوياتها التنظيمية والقومية.

وتجدر الملاحظة بأن المزايا المذكورة آنفاً هي ليست حتمية ولكن يمكن تحقيقها من خلال التخطيط العلمي السليم وضمن المعطيات والظروف المحيطة.

مقومات التخطيط الفعّال:

يتوقف نجاح عملية التخطيط ومدى فعاليتها على مجموعة مترابطة من العناصر والمقومات الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والبيئية. حيث تتصف هذه المقومات بالترابط والتفاعل والتداخل لأنها تمثل زوايا مختلفة (نظام فرعية) لنظام موحد ومعقد ومفتوح. كما أن التحسن في أي منها يؤثر إيجابياً على

المقومات الأخرى بينما العجز في أي منها بصورة يؤثر بصورة عكسـية أو سـلبية. وفيما يلي مقومات التخطيط الفعّال:

(1) القناعـة التامـة بأهميـة وجـدوى التخطـيط ودوره الفعّـال في تحقيـق الأهـداف المرسـومة بكفايـة وفعاليـة. وينبثـق عـن ذلـك الافـتراض بـأن الخطط توضع من أجل التنفيذ العمـلي وبعكـس ذلـك يعتـبر التخطـيط تكلفة بدون فائدة.

(2) تصميم الخطط بمنظـور نظـامي يـربط بـين الفـرص والمحـددات بصـورة واقعية وقابلة للتنفيذ. ويتضمن ذلك الابتعاد عن التنظير المجرد وتجنـب التفاؤل أو التشاؤم المفرط في مجال التخطيط. حيـث أن التفـاؤل المفـرط يؤدي إلى الفشل بينما يؤدي التشاؤم إلى هدر الطاقات والمصادر المتاحـة والتي يمكن استغلالها لتحقيق أهداف محددة. وبالتـالي يجـب أن يكـون التخطيط واقعياً وممكن تنفيذه وتحقيق أهدافه في حيز الواقع العملي.

(3) وعي الجهات المعنية بالخطط وتنفيذها بأهمية وجدوى هـذه الخطـط. وفائدتها العامة والخاصة. وتـتم التوعيـة مـن خـلال التمهيـد والمشـاركة والاتصال الإداري والجماهيري بـين الجهـات المخططـة والجهـات المنفـذة والمعينة بـالخطط حيـث أن الـوعي يسـاعد في الـتفهم والتعـاون ويقلـل المقاومة والسلبية في التعامل مع أهداف الخطط وبرامجها التنفيذية.

(4) توفر الاستقرار البيئي العام وبدرجة ملائمة تسمح بتنفيذ الخطط بشـكل فعّال. ويتضمن مفهوم الاستقرار العـام الجوانـب الاقتصـادية والسياسـية والعسكرية والأمنية والاجتماعية وغيرها مـن الجوانـب البيئيـة المحيطـة بالخطط إن عملية التخطيط تقوم على تنبؤ المستقبل وتقديره بنـاء عـلى افتراضات معينة أي أن عملية التخطيط تفترض استقرار البيئـة أو سـيرها باتجاه محدد. وبالتـالي فـإن هـذه الافتراضـات يجـب أن تكـون صـحيحة حتى يمكن إخراج الخطط إلى حيز التنفيذ العملي. أما إذا اختل الاستقرار البيئي أو تغيرت الظروف البيئية أو بطلت الافتراضات التـي تقـوم عليهـا الخطط

فإن هذه الاحتمالات يمكن أن تقود إلى فشل الخطط أو عدم إمكانية تنفيذها في ظل المستجدات.

(5) توفر نظام حديث ومتكامل للمعلومات والبيانات الإحصائية المنظمة بطريقة سهلة وفعالة تسمح بالرجوع إليها عند الحاجة. فالمعلومات هي عصب الإدارة المعاصرة وأداتها الفعالة في التخطيط واتخاذ القرار وغيرها من جوانب الإدارة وعملياتها.

(6) اعتماد الأسلوب العقلاني والعلمي المنظم في عملية التخطيط بما في ذلك الاستناد إلى المعلومات والتحليل في تحديد الأهداف والمفاضلة بين البدائل والأولويات وأساليب التنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة كعمليات مستمرة.

(7) إتباع الأسلوب الديمقراطي في تصميم الخطط وتنفيذها ومتابعتها من خلال المشاركة الفعالة والتعاون والتنسيق بين مختلف الجهات المعنية بالخطط وفي كافة مراحلها.

(8) توفير كافة المتطلبات والمدخلات الضرورية لتصميم الخطط ولتنفيذها ومتابعتها وخصوصاً المتطلبات التالية:

أ. العناصر البشرية الكفوءة والمؤهلة علمياً وخبراتياً وفنياً.

ب. الإمكانيات المالية اللازمة والكافية في كافة مراحل التخطيط.

ج. الإمكانيات التكنولوجية (الأساليب والأجهزة) الملائمة.

د. الإطار التشريعي الملائم بما في ذلك تحديث التشريعات المختلفة وتطويرها بحيث تواكب المستجدات ومتطلبات التخطيط الحالية والمستقبلية.

إن توفر المقومات المذكورة آنفاً يمثل هذه المقومات الظروف المثالية المساعدة في تفعيل عملية التخطيط وتحقيق أهدافها وبرامجها بالكيفية والكمية والبرنامج الزمني المحدد. وبالتالي فإن هناك علاقة إيجابية وطردية بين مدى توفر هذه المقومات ومدى نجاح عملية التخطيط عموماً. ومن الطبيعي أن تختلف المقومات التفصيلية والشروط والمتطلبات الدقيقة لنجاح عملية التخطيط وفقاً لطبيعة الخطط وأهدافها ومستوياتها في الواقع العملي، حيث أنه مثلاً يختلف التخطيط القومي عن التخطيط الإداري في هذه التفصيلات وبشكل نسبي. فالتخطيط القومي يحتاج إلى توعية اجتماعية على مستوى الدولة بينما قد يحتاج التخطيط الإداري توعية وتمهيد على مستوى المنظمة فقط. وبالتالي فإنه بالرغم من صحة وأهمية هذه المقومات للتخطيط عموماً فإن التفصيلات تختلف نسبياً بين الأنواع المختلفة للتخطيط وتطبيقاتها العملية.

معوقات التخطيط الفعّال:

تواجه عملية التخطيط في الواقع العملي احتمالات كثيرة لظهور عدد من المعوقات المختلفة والمتفاوتة في طبيعتها ومدى قوتها وتأثيرها على الخطط في مختلف مراحل تصميمها وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها ومراقبتها وتتصف هذه المعوقات بالتغير (كمياً ونوعياً) وفقاً لمتغيرات عديدة أهمها المنظمات والبيئات والأزمان المختلفة. حيث أن ما تواجه منظمة معينة من معوقات تخطيطية وغيرها لا تنطبق بالضرورة على غيرها من المنظمات في نفس المجتمع أو غيره أو في نفس الفترة الزمنية أو غيرها.

ونظراً لأن التخطيط عملية نظامية معقدة ومفتوحة وتتم ضمن إطار بيئي يتسم بنفس الصفات المذكورة فإنه من المتوقع ظهور مشكلة (معوق) أو أكثر في طريق التخطيط وفي مراحله المختلفة. فالتخطيط ليس عملية مثالية تتم في ظروف مخبرية قابلة للسيطرة أو التحديد الدقيق كما أنها ليست نظاماً بسيطاً ومغلقاً.

وبالتالي فإنه مهما بلغت براعة المخطط وقدرته ومعلوماته وأساليبه ومهما استقرت البيئة فإن كل هذه المتغيرات تبقي متوفرة بشكل نسبي. أي أن السيطرة على المعوقات قد لا تكون كاملة في حالات كثيرة. ولكن التعرف على أهم معوقات

التخطيط يمكن أن يساعد في مواجهتها أو التخفيف منها على الأقل وضمن الإمكانات والمعطيات المتاحة. ومن أهم هذه المعوقات ما يلي:

1. التنظير في التخطيط ويتمثل ذلك في التفكير المثالي أو الخيالي والمغالاة في الطموحات والابتعاد عن الإجرائية والواقعية في تحديد الأهداف والأولويات والبدائل. حيث أن التخطيط الفعال يحتاج إلى أهداف محددة وبدقة (كمية ونوعية وزمنية) وقابلة للإنجاز وضمن تصور عملي للمصادر المتاحة والمشكلات المحيطة. ويتطلب البعد عن التنظير تحديد إجرائي واضح لكافة جوانب الخطط والإجابة عن الأسئلة التالية:

   (أ) من يقوم بالتخطيط في كافة المراحل؟ ومن أهم الأفراد أو الجهات المعنية بالتخطيط أو المستفيد منه؟

   (ب) متى يكون التخطيط؟ أي ما هو البرنامج الزمني للخطط؟

   (ج) كيفية التخطيط؟ أي ما هي الأساليب الإدارية والفنية في التخطيط؟

   (د) لماذا التخطيط؟ أي ما هي أهداف التخطيط؟

   (هـ) أين التخطيط؟ أين النطاق المكاني والجغرافي للتخطيط؟

2. عدم توفر المعلومات والبيانات الدقيقة والحديثة والكافية. حيث أن التخطيط بدون معلومات سليمة وكافية هو مضيعة للوقت والجهد والمال.

3. غياب الوعي بأهمية وجدوى التخطيط وتنفيذ الخطط بدون تمهيد كاف لمختلف الجهات المعنية به.

4. عدم الاستقرار البيئي لأن حركية البيئة وسرعة التطورات قد تظهر مشكلات ومعوقات وقد تقضي على فرص وإمكانات كما قد تلغي افتراضات عديدة استندت إليها الخطط. غير أنه يمكن التخفيف من هذه

المشكلة من خلال زيادة عدد البدائل والتفكير باحتمالات عديدة أو ما يسمى بالخطط الموقفية البديلة **Contingency Plans**.

5. نقص الإمكانات البشرية والمادية والتكنولوجية والمالية أو غيرها من المدخلات اللازمة للتخطيط بمختلف جوانبه.
6. تقادم التشريعات وعدم مواكبتها للمستجدات البيئية ومتطلبات التطور والتنمية.
7. مقاومة التخطيط (الفاعلة أو السلبية) بطرق ومصادر عديدة بسبب غياب المشاركة أو عدم القناعة أو الآثار السلبية التي تتحملها بعض الأطراف أو غير ذلك من أسباب المقارنة للتخطيط. حيث أن التخطيط يتضمن تغيراً في بعض الجوانب أو الأهداف أو المصالح أو غيرها مما يعني احتمال المقومة بأي شكل من الأشكال.

إن المقارنة بين مقومات ومعوقات التخطيط الفعال يمكن أن تسهم في نجاح عملية التخطيط بمختلف مراحلها من خلال تعظيم المقومات أو العناصر الإيجابية وتقزيم المعوقات كلما أمكن ذلك. حيث قد تخضع بعض عناصر المقومات أو المعوقات لسيطرة المخططين كما تخرج أخرى عن سيطرتهم.

وتتصف البيئة المعاصرة بالتعقيد والحركية مما يرتب مسؤوليات متزايدة وصعوبات كبيرة لدى المخططين وعلى كافة المستويات التنظيمية والقومية. وبالتالي فلابد من التعامل مع مسؤولية التخطيط في إطار نظامي مفتوح وبأسلوب علمي يستند إلى المعلومات والخبرة والمرونة والجدارة والمشاركة وغيرها من متطلبات التخطيط والإدارة المعاصرة.

مراحل التخطيط:

تتكون عملية التخطيط من مجموعة من المراحل أو الخطوات التي تمثل حلقات مترابطة ومتفاعلة في نظام موحد. وبالرغم من اختلاف تفصيلات التخطيط نسبياً في

الواقع العمل إلا أنه يمكن تحديد الخطوات الرئيسية لعملية التخطيط. وتعتبر خطوات التخطيط مراحل متسلسلة منطقياً وزمنياً وهذه الخطوات أو المراحل كما يلي:

(1) تحديد الأهداف والطموحات المشمولة بالخطة المراد إعدادها ضمن تصور زمني وموضوعي ومكاني محدد. وتعتبر الأهداف محور أي خطة وتشكل مبرراً لوجود الخطط وعملية التخطيط. حيث أن التخطيط وسيلة لتحقيق أهداف معينة. كما أن عملية التخطيط تقوم على الربط الوثيق والعلمي والمنظم والمدروس وبين الوسائل والغايات بحيث يتم تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية. ويساعد التحديد الدقيق للأهداف في إنجازها بالكيفية والكمية الملائمة وضمن الإطار المكاني والزماني المرسوم. وبالتالي فإن غياب التحديد الدقيق للأهداف يحمل بذور الفشل في التخطيط. ويكون التحديد الكمي والدقيق للأهداف بناء على مقاييس مادية ملموسة مثل الأرقام والمساحات والأحجام أو غيرها. ويتم التعامل مع الأهداف النوعية بطريقة التقدير أو المؤشرات الكمية المناسبة. فمثلاً تحسين المستوى الصحي من خلال خفض معدل الوفيات وزيادة معدل الحياة (العمر) وتوفير أعداد من المؤسسات الصحية أو غير ذلك من المقاييس الكمية. وأيضاً تحسين المستويات العلمية من خلال زيادة عدد الخريجين في مؤسسات التعليم المختلفة أو بناء عدد من المؤسسات أو غير ذلك من المقاييس.

ويتضمن تحديد الأهداف الإجابة عن الأسئلة التي طرحناها في البند الأول من معوقات التخطيط (من ومتى وكيف ولماذا وأين؟) بخصوص الأهداف. كما يتضمن تحديد الأهداف بيان مدى الترابط والعلاقة بينهما في الخطة الواحدة أو الخطط المختلفة وتوضيح هرمية الأهداف وترابطها الأفقي أيضاً. إن التحديد الدقيق للأهداف ومن مختلف الأبعاد والمستويات يساعد في القضاء على الازدواجية أو التناقض وبالتالي تعزيز الانسجام في أهداف التخطيط والتوفير في الوقت والجهد والمال وتحقيق الاستخدام الأمثل للمصادر المحدودة. ويجب ترتيب الأهداف المختلفة وفقاً لسلم أولويات مدروس بعناية وبأسلوب عقلاني (رشيد) وموضوعي وعملي.

(2) تحديد البدائل المتاحة لإنجاز الأهـداف المرسـومة إن تحديـد الأهـداف هـو المفتاح الأساسي للتخطيط الفعال ولكن لابد من التفكير بعدئذٍ في كيفيـة الوصـول إلى الأهداف بعد تحديدها بدقـة. حيـث توجـد احـتمالات بديلـة أو عديـدة لإنجـاز أي هدف بشكل عام. ويتضمن ذلك تحليل طبيعة البدائل المتاحة من حيث المستلزمات والخطوات والتكاليف والفوائد وغيرها من الجوانب المرتبطة ببدائل إنجاز الأهـداف. والمفاضلة بين البدائل لا تقتصر عـلى مقارنـة الفوائـد بالتكـاليف وإنمـا تمتـد لتشـمل الملائمة والعملية (القابلية للتنفيذ) والآثار وغيرها من عوامل المقارنة بين البدائل.

(3) اختيار وتبني البدائل الملائمة والقابلة للتنفيذ بعد دراستها بعناية والمفاضـلة السليمة بينها في إطار علمي وموضوعي وعملي وقانوني. وهذه المرحلـة تمثـل عمليـة اتخاذ القرار (مبدئياً) بخصوص بدائل إنجاز الأهـداف. ويمكـن تسـمية هـذه المرحلـة أيضاً بمرحلة صنع القرار.

(4) مصـادقة الجهـات المخولـة قانونيـاً عـلى الأهـداف وبـدائل انجازهـا. وهـذه الخطوة تمثل مرحلة اتخاذ القرار الفعلي والنهائي. وبعد الانتهاء من مرحلـة المصـادقة تصبح الخطط جاهزة للتنفيذ العملي.

(5) التنفيذ العمـلي للخطـط مـن خـلال بـذل الجهـود واتخـاذ كافـة الإجـراءات العملية من قبل الجهات المعنية بها وفقاً لبرنـامج تنفيـذي محـدد بدقـة مـن حيـث الأشخاص والجهات والموضوع والزمن والمكان وغيرها من المحددات.

(6) المتابعة والرقابة والتقييم من خلال نظام اتصال فعال ومتطور. حيث يجـب أن تكون هذه النشاطات عمليات مستمرة وموازية لكافة الخطوات السابقة.

(7) إعادة التخطيط في ضوء التنفيذ العملي للخطط والمعلومـات الراجعـة بهـذا الخصوص.

ويجـدر التأكـد عـلى النظـرة النظاميـة لعمليـة التخطـيط بمختلـف مراحلهـا وخطواتها. حيث أن أي خلل في أي منها يؤثر سلبياً على الخطوات الأخرى.

ويتم الربط الفعال بين خطوات التخطيط من خلال نظم الرقابة والمتابعة والتقييم والاتصال المستمر. كما يجب الاهتمام بالمعلومات الحديثة والمستجدات كلما ظهرت وأخذها بعين الاعتبار في عملية التخطيط.

أنواع التخطيط:

تتعدد أنواع التخطيط وتتنوع وفقاً لاختلاف الأهداف الإنسانية ومستوياتها وأبعادها الموضوعية والزمنية والجغرافية. ويمكن التمييز بين أنواع كثيرة من التخطيط وفقاً لمعايير عديدة حيث يختلف الكتاب في تصنيفاتهم لأنواع التخطيط. وعلى أية حال فيمكن التمييز بين الأنواع المختلفة للتخطيط والخطط وفقاً للمعايير التالية:

أولاً: المعيار الزمني حيث يمكن التمييز بين الأنواع التالية للخطط.

أ. التخطيط قصير الأمد (**Short – Range**) ويشمل فترة زمنية قصيرة نسبياً وقد لا تتجاوز السنة الزمنية عموماً.

ب. التخطيط متوسط الأمد (**Middle – Range**) ويشمل فترة زمنية أطول نسبياً وقد تقترب من السنتين أو تنحرف عنها قليلاً بالزيادة أو النقص.

ج. التخطيط طويل الأمد (**Long – Range**) ويمتد لفترة زمنية طويلة نسبياً وتتجاوز في العادة ثلاث سنوات وقد تصل إلى عشرين عاماً أو أكثر على الأقل من الناحية الاحتمالية والنظرية.

إن التحديد الزمني المذكور آنفاً هو أمر نسبي وليس تحديداً جامداً حيث إن تحديد طبيعة الفترة الزمنية من حيث الطول أو القصر النسبي يكون وفقاً للمتعارف عليه والظروف عموماً. ويتعلق المعيار الزمني بالفترة الزمنية التي يشملها التخطيط وتحدد خلالها الأهداف والنشاطات والإمكانات والفرص والمحددات.

وتجدر الإشارة إلى أن طبيعة البيئة المعاصرة (التعقيد والحركية وتفاعلاتها) تؤثر سلبياً على إمكانيات التخطيط الطويل الأمد. حيث إن التخطيط عملية تقوم على

التنبؤ والتقدير والتوقع للمستقبل بما فيه من أهداف وفرص ومحددات وظروف عامة. وبالتالي فإن تعقيد البيئة وحركيتها أي سرعة تغيرها تحد من قدرة المخططين في التنبؤ بتطورات المستقبل مهما بلغت إمكاناتهم ومؤهلاتهم وأساليبهم. ولذلك نجد كثيراً من الخطط التي تتراوح فتراتها بين (3-5) سنوات أي فترات متوسطة أو طويلة نسبياً كما نجد كثيراً من الخطط القصيرة. بينما تندر الخطط العملية لأكثر من هذه الفترات. على أن ذلك لا يمنع وجود تصورات (طموحات) بعيدة الأمد لكنها قد لا تصل إلى مستوى التخطيط المبرمج بالتفصيل العملي بسبب الصعوبات المذكورة.

ثانياً: المعيار الجغرافي ويشير إلى النطاق المكاني الذي تمتد إليه الخطط حيث يمكن التمييز بين الأنواع التالية للتخطيط.

أ. التخطيط المحلي ويشمل منطقة جغرافية صغيرة أو محددة نسبياً كأن يشمل منطقة بلدية أو قروية محددة.

ب. التخطيط الإقليمي ويشمل منطقة جغرافية أكبر نسبياً من المناطق المحلية كأن يشمل إقليم واسع أو محافظة من التقسيمات الإدارية المعتمدة في دولة ما.

ج. التخطيط القومي ويشمل إقليم الدولة بكامله ومناطقه المختلفة بكافة مستوياتها المحلية والإقليمية والبعيدة أو القريبة.

ومن أمثلة التخطيط المحلي خطط البلديات والمجالس القروية والتي تخص المدن والقرى التي تديرها تلك المجالس. أما التخطيط الإقليمي فيشمل الخطط المتعلقة بجزء من الدولة مثل الخطط الإقليمية في الأردن والمتعلقة بخطط أقاليم الشمال والوسط والجنوب والبادية والتي وضعتها الحكومة الأردنية في أواخر الثمانينات. ومن أمثلة الخطط القومية تلك التي وضعتها الحكومة الأردنية منذ الستينات من هذا القرن. ومن أهم هذه الخطط خطة الثلاثية (1973م – 1975م) والخطط الخمسية المتلاحقة منذ (1976م - 1980م).

وتجدر الإشارة إلى ضرورة الترابط والتكامل والتنسيق والتعاون بين مختلف المناطق الجغرافية نظراً للتأثير المتبادل بينها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال النظرة الشمولية وتحديد الأدوار والأهداف والإمكانات في مختلف المستويات بالإضافة إلى المشاركة الفعالة والانفتاح بين مختلف الأطراف والجهات المعنية بالتخطيط في المستويات المختلفة. كما يمكن تعزيز الترابط والتكامل بين المناطق والمستويات الجغرافية المتعددة من خلال نظم المعلومات والاتصال والرقابة والمتابعة والتقييم كعمليات مستمرة ونشطة وحديثة. وتعتبر المستويات المذكورة آنفاً ضرورية ولكل منها دور محدد يكمل المستويات الأخرى وهي ليست بالضرورة متناقضة في الأهداف أو المصالح أو الإمكانات أو غيرها من الجوانب.

ثالثاً: معيار السلطة المسؤولة عن التخطيط.

ويمكن تقسيم أنواع التخطيط وفقاً لمعيار سلطة التخطيط إلى الأنواع التالية.

أ. تخطيط مؤسسي أي على مستوى المؤسسة الواحدة سواء أكانت هذه المؤسسات عامة أم خاصة أم محلية أو مركزية. حيث تقوم كل مؤسسة بالتخطيط لمختلف شؤونها كمسؤولية إدارية أساسية.

ب. تخطيط خاص أي التخطيط للقطاع الخاص أو النشاطات الخاصة بالمنظمات الإنتاجية ومنظمات الأعمال بمختلف أنواعها.

ج. تخطيط عام أي قيام الدولة بوضع كافة الخطط الاقتصادية والاجتماعية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية وعلى كافة المستويات القومية والمحلية والإقليمية والطويلة والقصيرة.

وتتفاوت أنواع التخطيط ومدى تأثيرها وفقاً للنظام المجتمعي السائد أي تختلف أنواع التخطيط المذكورة آنفاً باختلاف الأنظمة الرأسمالية والاشتراكية والمختلطة. ففي الدول الرأسمالية يزداد التركيز على التخطيط المؤسسي والخاص ويقل التخطيط الحكومي نسبياً. بينما يظهر التخطيط الحكومي الشامل في الدول الاشتراكية ويقل فيها دور القطاع الخاص. أما الأنظمة المختلطة فتكون العلاقة بين القطاعين العام والخاص

قائمة على التوازن النسبي حيث توجد كافة أنواع التخطيط المؤسسي والحكومي والخاص.

إن ازدياد دور الدولة أو تراجعه يتوقف على جملة الأسباب والظروف والتوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتغيرة وفقاً لمتغيرات الزمان والمكان والناس. كما أن التوسع في مجالات وأنواع التخطيط المختلفة يتوقف على الخصائص والمشكلات والفرص التي يعيشها مجتمع ما في فترة زمنية معينة. من كل ذلك، فإن أحداً أدنى من التخطيط الحكومي بالإضافة إلى التخطيط الخاص هو أمر ضروري للحفاظ على الاستقرار العام لأي مجتمع. فالحكومة وجدت لتخطيط وتنفيذ دوراً أو وظيفة مجتمعية حيوية ومتعددة الأبعاد والمستويات والمجالات.

رابعاً: المعيار الموضوعي للتخطيط.

ويرتكز هذا المعيار إلى طبيعة الخطط ومحتواها المادي والجوانب التي تشملها. حيث يمكن التمييز بين نوعين من الخطط كما يلي:

أ. التخطيط الجزئي (القطاعي) والذي يشمل موضوعاً محدداً أو قطاعاً اقتصادياً محدداً كما يمكن أن يشمل مجموعة من القطاعات المترابطة مثل قطاع الصناعة أو الزراعة أو الصحة أو الطاقة أو غيرها. كما يمكن أن يشمل التخطيط الجزئي نشاطاً محدداً من نشاطات أي منظمة مثل التخطيط الإداري أو التنظيمي أو المالي أو تخطيط القوى العاملة أو غير ذلك.

ب. التخطيط الشامل ويتضمن التخطيط لكافة القطاعات الاقتصادية في الدولة بما في ذلك القطاعات الخدمية والإنتاجية وفي مختلف المجالات. كما يشمل ذلك تحديد الأهداف والمشكلات والمشاريع والبرامج وتصميم الحوافز والسياسات التأثيرية للقطاعين العام والخاص.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة الترابط والتكامل بين أنواع التخطيط الجزئي والشامل. حيث أن التخطيط الجزئي أو القطاعي لا يعني الانعزال أو الفصل المطلق بين

القطاعات الاقتصادية المختلفة بل إن الفصل بين القطاعات المختلفة يهدف إلى زيادة التركيز وتكثيف الجهود من أجل تحقيق الأهداف بفعالية وكفاية من أجل مراعاة الخصوصيات المتعلقة بكل قطاع اقتصادي.

ويتم تحقيق التكامل والتنسيق بين الخطط القطاعية والخطط الشاملة من خلال التخطيط القومي والتنموي الشامل الذي تتولاه الحكومات وخصوصاً في الدول النامية. ويسمح التخطيط الشامل بوضع التصورات الكبرى للاقتصاد القومي بينما يساعد التخطيط الجزئي بتركيز الجهود في القطاعات المختلفة وتحديد الأدوار والمسؤوليات والعلاقات على كافة المستويات. كما يسمح الترابط بين نوعي التخطيط (الجزئي والشامل) في الاستفادة من الإسهامات التنموية لكل قطاع في التنمية الشاملة بانسجام وتوافق ودون ازدواجية في النفقات أو الجهود أو غيرها.

ويمكن تحديد أنواع عديدة للتخطيط وفقاً للمعيار الموضوعي، ومن أهمها ما يلي:

(1) التخطيط الاقتصادي ويشمل مختلف المجالات الإنتاجية والخدمية والبنية التحتية.

(2) التخطيط الاجتماعي ويشمل مختلف المجالات البشرية والسكانية والثقافية وغيرها.

(3) التخطيط الإداري ويشمل مختلف مجالات الإدارة والتنظيم في إطارها الواسع.

(4) التخطيط السياسي ويشمل مجالات التنشئة والتوعية والتثقيف السياسي وغيرها.

(5) التخطيط العلمي والتكنولوجي كأسلوب لزيادة المعرفة الإنسانية والقدرة على التعامل مع البيئة المحيطة.

(6) التخطيط الصحي بمختلف جوانبه وأبعاده ومجالاته.

(7) التخطيط التعليمي بمختلف جوانبه وأبعاده ومجالاته.

التخطيط الاقتصادي:

ويتضمن مختلف الجوانب الاقتصادية وخصوصاً القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة والتجارة وما يتصل من نشاطات تهدف إلى توفير السلع والخدمات وتعزيز

الدخل الفردي والقومي وتحسين مستوى الرفاه العام وخصوصاً المادي. ويقوم التخطيط الاقتصادي على أساس تحديد الأهداف والأولويات والمشاريع والبرامج والفرص والمحددات المرتبطة بكل قطاع اقتصادي وبيان السياسات والمتطلبات المالية والإدارية والتشريعية وغيرها من الجوانب التي تسهم في تحقيق الأهداف المرسومة. كما يهدف التخطيط الاقتصادي إلى تعزيز الترابط والتكامل بين القطاعات الاقتصادية المختلفة وتقليل الهدر في الطاقات من خلال التنسيق وتخصيص المصادر بأفضل السبل. ويتضمن التخطيط الاقتصادي القيام بدراسات الجدوى الاقتصادية والتسويق وتطوير المواصفات السلعية والتجارة الداخلية والخارجية وغير ذلك من النشاطات.

ويرتبط التخطيط الاقتصادي عموماً بالأهداف الرئيسية التالية:

أ. توفير الأمن الغذائي من المصادر المحلية وغيرها وخصوصاً من خلال تعزيز وتطوير الإنتاج السلعي المحلي في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة.

ب. توجيه الاستثمارات ومصادر التمويل وفقاً للأولويات والجدوى الاقتصادية.

ج. تحديد معدلات النمو في الإنتاج والدخل في القطاعات المختلفة وتوفير السبل المالية والإدارية والبنية التحتية اللازمة لإنجازها.

د. تدعيم ميزان التجارة الخارجية وميزان المدفوعات الوطنية.

هـ. تحقيق التكامل الاقتصادي بين القطاعات الزراعية والصناعية والتجارية.

و. تحديد المشكلات القطاعية والعامة وبيان سبل مواجهتها.

أن تحقيق الأهداف الاقتصادية المذكورة آنفاً وغيرها يتطلب وجود بنية تحتية فعالة (**Infrastructure**) تشمل مجموعة مترابطة من الخدمات والتسهيلات اللازمة للتنمية الشاملة والنمو الاقتصادي بوجه خاص. ومن أهم خدمات البنية التحتية ما يلي:

(1) خدمات النقل البري والبحري والجوي المستقرة والكافية والفعالة.

(2) خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية المحلية والدولية وبمختلف أنواعها وأحدثها مثل الاتصالات الهاتفية والبرقية والفاكس وغيرها.

(3) شبكة طرق فعالة تربط المناطق المختلفة داخلياً وخارجياً.

(4) خدمات الطاقة المساندة في مختلف أنواعها مثل المياه والكهرباء والبترول وغيرها.

(5) الأسواق المالية المتطورة والفعالة لتوفير الاستثمارات الملائمة للتنمية الاقتصادية المحلية.

(6) خدمات استشارية في مجالات الإدارة والتمويل والجدوى الاقتصادية والتصنيع والتسويق والتجارة وغيرها.

(7) توفير التكنولوجيا الملائمة للتنمية الاقتصادية المحلية وخصوصاً من حيث التكلفة والفعالية والوفرة وبشكل يعزز الإنتاجية والأوضاع التنافسية للمنتجات المحلية في الأسواق الخارجية وغيرها.

وجملة القول فإن التخطيط الاقتصادي يتعلق بالأهداف المتصلة بالرفاه المادي للمجتمع. ويعتبر التخطيط الاقتصادي الشامل مسؤولية عامة للدولة وخصوصاً في الدول النامية. حيث تتفاوت درجة تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية وفقاً لطبيعة النظام المجتمعي السائد من حيث كونه رأسمالياً أو اشتراكياً أو مختلطاً. غير أنه أي التخطيط الاقتصادي موجود في كافة الأنظمة من حيث المفهوم والتطبيق العملي. ومهما كانت طبيعة وأهداف ودرجة التخطيط الاقتصادي فإنه يعتبر من الوظائف الأساسية للدولة في أي مجتمع. حيث أنه حتى في المجتمعات الرأسمالية (ومن باب أولى في الاشتراكية والمختلطة) تقوم الدولة بدور اقتصادي فعال يتمثل بالتخطيط والإشراف والتأثير الاقتصادي العام. ويتمثل هذا الدور في تخصيص المصادر القومية والنشاطات الانفاقية والضرائبية والسياسية والتشريعية للدولة.

التخطيط الاجتماعي:

يشمل التخطيط الاجتماعي مختلف الجوانب المتعلقة بالسكان والموارد البشرية في المجتمع. ويتضمن ذلك التركيبة السكانية من حيث الخصائص الثقافية والجنس والعمر ومعدلات الخصوبة والوفاة والنمو السكاني والتوزيع الجغرافي للسكان وغير ذلك من العوامل المتصلة بالناس. إن التعريف على مختلف الجوانب والاتجاهات السكانية هو أمر في غاية الحيوية نظراً لارتباطه بمستقبل المجتمع وأمنه وتطلعاته واستقراره وقوته ويساعد التخطيط الاجتماعي في تحقيق الأهداف الكبرى التالية:

(1) تحقيق التوازن في معادلة الناس والموارد الطبيعية المتناقصة نسبياً. إن وجود تخطيط اجتماعي يسهم في اتخاذ الاحتياطات اللازمة للسيطرة على النمو السكاني والتركيبة السكانية عموماً ويساعد في توفير الأمن الغذائي والمحافظة على الموارد الطبيعية والبشرية في آن معاً.

(2) التخطيط الاجتماعي يمكن أجهزة الدولة من اتخاذ كافة الترتيبات والإجراءات الضرورية من أجل مواجهة الطلب المتزايد على الخدمات العامة في مختلف المجالات التعليمية والثقافية والصحية والأمنية وغيرها.

(3) يساعد التخطيط الاجتماعي في توجيه التركيبة والخصائص والسلوك الاجتماعي وفقاً للأهداف والأوضاع القومية الشاملة وخصوصاً في مجال توفير القوى العاملة التي يحتاج إليها الاقتصاد القومي.

(4) يساعد التخطيط الاجتماعي في التنشئة الاجتماعية وتعزيز الانتماء وتطوير العادات والقيم الإيجابية والتخلص من الخصائص والمسلكيات السلبية.

(5) يساعد التخطيط الاجتماعي في السيطرة على عوامل الهجرة الداخلية والخارجية والمحافظة على التوزيع الجغرافي الملائم للسكان والدولة عموماً من خلال إتباع سياسات واعية ومدروسة في هذا المجال.

(6) يساعد التخطيط الاجتماعي في المحافظة على الأمن الاجتماعي ومكافحة الجريمة والانحراف بمختلف أنواعها.
(7) التخطيط الاجتماعي هو بمثابة صمام أمان لمختلف القطاعات المجتمعية الأخرى. حيث أن الإنسان هو محور التنمية القومية الشاملة كما أنه يشكل هدفها ووسيلتها الحيوية.

التخطيط الإداري:

يشمل التخطيط الإداري مفهوم مجالات الإدارة والتنظيم وعملياتها المترابطة. ويمكن أن ننظر إلى مفهوم التخطيط الإداري على مستويات عديدة أهمها مستوى المنظمة والمستوى القومي. حيث إن للتخطيط الإداري مجالات عديدة سواء أكان ذلك على مستوى المنظمة الواحدة أم على المستوى القومي. ويبقى الاهتمام بالتخطيط الإداري عالياً وحيوياً على كافة المستويات المترابطة والمتفاعلة إيجابياً مع بعضها.

ويتضمن التخطيط الإداري تحديد الأهداف والأولويات والبرامج والمشكلات المتعلقة بالجوانب الإدارية المتكاملة والتي تسهم في تعزيز فعالية المنظمات والحكومات في تحقيق الأهداف المرسومة. ويتفرع عن التخطيط الإداري الأنواع التالية:

أ. التخطيط المالي بمختلف أبعاده الزمنية والموضوعية والجغرافية مثل الموازنات والخطط الاستثمارية والقروض ومصادر الإنفاق والتمويل.
ب. تخطيط القوى العاملة أي تحديد الأهداف والأولويات والمشكلات المتعلقة بالعنصر البشري من اختيار وتعيين وتدريب وترقية وحوافز ونهاية خدمة.
ج. التخطيط المكاني وتصميم أماكن العمل والمكاتب.
د. التخطيط الصناعي والإنتاجي وما يرتبط به من أساليب تقنية.
هـ. التخطيط التنظيمي الذي يشمل تحديد وتصور مستقبل كافة العلاقات التنظيمية من هياكل ووحدات وسلطة ووظائف وإجراءات ونظم وأساليب وغيرها.

و. التخطيط للتطوير والتنمية الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أهمية التخطيط الإداري ودوره الحيوي في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية العامة والخاصة على حد سواء. وبالتالي فهو يحظى باهتمام متزايد من قبل الحكومات والمنظمات الخاصة والتي تعمل على تطوير مختلف الجوانب الإدارية وعلى رأسها التخطيط الإداري وخطط التنمية الإدارية على المستويات القومية والمستويات التنظيمية. ويجب توفير مقومات التخطيط الإداري الناجح والتي تنبثق عن مقومات التخطيط التي ذكرناها آنفاً. كما يجب أن يكون التخطيط الإداري عملياً وقابلاً للتنفيذ ضمن إطار الإمكانات والمعطيات والبيئة المحيطة.

التخطيط السياسي:

يقوم التخطيط السياسي على أساس التنشئة السياسية الملائمة للتوجيهات الوطنية وبشكل يدعم الاستقرار السياسي والحفاظ على هوية وطنية مستقلة ومتميزة. ويتصف التخطيط السياسي بالطبيعة المعقدة والتوجه الزمني طويل الأمد والانفتاح والتأثير البيئي الواسع. وقد تشمل أهداف التخطيط السياسي ما يلي:

(1) تكريس الشخصية الوطنية المستقلة والمتميزة ضمن إطار قومي محدد المعالم والأهداف والسياسات والتوجيهات وغيرها.

(2) التحرر من القيود التبعية الأجنبية بمختلف أشكالها ومصادرها المباشرة وغيرها. ويعنى التحرر القدرة على اتخاذ القرارات بذاتية وحرية وفقاً للمصلحة الوطنية العامة.

(3) الوعي والثقافة السياسية في مختلف القضايا المحلية والخارجية.

(4) المشاركة السياسية والشعبية العامة بشكل إيجابي وفعال بحيث يتحقق الاستقرار الأمني والعدالة للجميع.

(5) البناء المؤسسي للممارسة السياسية بما في ذلك من مؤسسات دستورية تقليدية (السلطات الثلاث) وأحزاب وجمعيات وغيرها.

التخطيط العلمي والتكنولوجي:

يعتبر التخطيط العلمي والتكنولوجي من الأدوات المعاصرة التي تساعد الإنسان على مواجهة البيئة ومشكلاتها في مختلف المجالات والقطاعات الإنتاجية والخدمية والمدنية والعسكرية وغيرها. حيث أن العلم والبحث والتكنولوجيا سلاح متعدد الأبعاد وخير سبيل لتحقيق التنمية الشاملة. وتعتبر مسؤولية التخطيط في هذا المجال تعاونية ومشتركة بين القطاعين العام والخاص وحتى بين المجتمعات الإنسانية المختلفة. حيث تتخطى العلوم والتكنولوجيا حدود المجتمعات بطرق كثيرة بعضها إيجابي وبعضها سلبي.

وتتمحور أهداف التخطيط العلمي والتكنولوجي حول العوامل التالية:

أ. اكتشاف البيئة المحيطة والواسعة والتعرف على ما فيها من فرص وإمكانات مفيدة للإنسان بالإضافة إلى التعرف على المشكلات البيئية والظواهر الطبيعية المختلفة. ويشمل ذلك بيئة الأرض والفضاء على حد سواء.

ب. تطوير الإمكانات التكنولوجية المتوفرة حالياً وتسخيرها لخدمة أهداف الإنسان ومعالجة مشكلاته وإشباع حاجاته.

ج. التأثير الإيجابي في القطاعات الإنتاجية والخدمية المختلفة ورفع كفائتها وكفايتها وفعاليتها.

ويعتبر التخطيط العلمي والتكنولوجي مجالاً مشتركاً بين مختلف القطاعات وأنواع التخطيط المختلفة. كما أنه يمثل نظاماً مفتوحاً ومتعدد الجوانب ويتميز بالحركية والتغير السريع بالإضافة إلى التعقيد والتأثيرات المزدوجة إيجابياً وسبياً.

التخطيط الصحي:

تعتبر الصحة الفردية والصحة المجتمعية وجهان لعملة واحدة هي الإنسان والذي يشكل الهدف والوسيلة للتنمية الشاملة. ولذلك فإن التخطيط الصحي يأتي من بين الأولويات الحيوية التي تؤثر على مختلف جوانب المجتمع وقطاعاته. ويتضمن التخطيط الصحي الأهداف الكبرى التالية:

(1) تحديد المشكلات والأهداف الصحية وبيان سبل مواجهتها من خلال الوسائل الوقائية والعلاجية المتعددة.

(2) العمل على تطوير الأجهزة الصحية وزيادة فعاليتها في تقديم الخدمات الصحية الملائمة ويتضمن ذلك التطوير الكمي والنوعي والتوزيع الجغرافي العادل.

(3) توفير القوى العاملة المؤهلة والمدربة في مختلف المجالات الطبية والصحية الأساسية والمساعدة.

(4) تصميم وتنفيذ ومتابعة ومراقبة السياسة الدوائية والأجهزة الطبية وغيرها من المستلزمات.

(5) التثقيف والتوعية والتعليم الطبي والصحي المستمر.

التخطيط التعليمي:

ويهدف التخطيط التعليمي إلى صقل شخصية الإنسان من خلال العلم والمعرفة في مختلف مستوياتها ومجالاتها التخصصية وينبثق عن هذا الهدف العام للتعليم والتخطيط التعليمي الأغراض التالية:

(1) تحديد الأهداف والسياسات التعليمية الوطنية وتبني الإجراءات العملية لتنفيذها ضمن إطار السياسة العامة للدولة والمجتمع المحيط.

(2) بناء المؤسسات التعليمية وفقاً لخطة مدروسة وتتلائم مع الظروف والإمكانات المتاحة. ويشمل ذلك مختلف مستويات التعليم المدرسي والعالي وفي مختلف التخصصات العلمية والأكاديمية والمهنية.

(3) معالجة مشكلات النظام التعليمي وتطويره وزيادة فعاليته.

(4) توفير المستلزمات التعليمية المساعدة مثل المختبرات وتكنولوجيا التعليم بمختلف أنواعها ومصادرها.

(5) ربط مخرجات النظام التعليمي بالحاجات المختلفة للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع.

وجملة القول بالنسبة لأنواع التخطيط المذكورة آنفاً هي أنها مترابطة ويجب التنسيق بينها بشكل يعزز تحقيق أهدافها القطاعية وينسجم مع أهداف التنمية القومية الشاملة. كما تجدر الإشارة إلى التداخل الكبير بين مختلف أنواع التخطيط المذكورة وغيرها لأنها ترتبط بزوايا مختلفة للمجتمع الإنساني الواحد ويجب أن ترتبط كل أنواع التخطيط ضمن شبكة نظامية متكاملة من الخطط الفرعية التي تصب في نظام التخطيط القومي الشامل.

التخطيط التنموي في الأردن:

يتبنى الأردن سياسة التخطيط القومي الشامل لمختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية في الاقتصاد القومي. وتلعب الحكومة الأردنية دوراً ريادياً ومؤثراً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وغيرها من المجالات التنموية الشاملة. كما يلعب القطاع الخاص دوراً كبيراً وموازياً للدور الحكومي في مجال التنمية الشاملة حيث تقوم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في الأردن على مبدأ المشاركة الإيجابية والتوازن في تحمل مسؤوليات وأعباء التنمية القومية الشاملة. وقد بدأت محاولات التخطيط التنموي الشامل في الأردن منذ بداية الستينات من هذا القرن واستمرت حتى أواخر الثمانينات حيث عرقلت بشكل ملحوظ أدى إلى توقفها مؤقتاً. ويلاحظ أن أسباب عدم الاستقرار العام وخصائص أخرى للاقتصاد الأردني كانت وراء

مشـكلات التخطـيط التنمـوي في الأردن. وسـجل التخطـيط التنمـوي في الأردن نجاحات عديـدة تمحـورت حـول الطفـرة التنمويـة التـي شـهدها الأردن في منتصـف السبعينات بالرغم من الآثار السلبية التي رافقتها أيضاً.

أما أهم خصائص البيئة المجتمعية في الأردن والتي كان لها تأثير حيوي بالغ عـلى التخطيط التنموي فهي كما يلي:

أ. عدم الاستقرار العام بمختلف أبعاده السياسية والاقتصـادية والاجتماعيـة والعسكرية وما رافق ذلك من آثار ومنها الهجرة الداخلية والخارجية.

ب. ندرة المصادر الطبيعية والماليـة والتكنولوجيـة اللازمـة للتنميـة الشـاملة. وهذه الندرة أدت إلى اعتماد ملحوظ على المساعدات والمصادر الخارجية لتمويل التنمية وتفعيلها.

ج. مشـكلات إداريـة عديـدة في الجوانـب البشريـة والهيكليـة والإجرائيـة والتشريعية وغيرها.

د. مشكلات التغير الاجتماعي والنمو السكاني وغيرها. حيث كان آخـر هـذه المشكلات وأهمها التحول الديمقراطي في الآونة الأخـيرة ومـا يرافقـه مـن آثار ونتائج.

ه. الانفتاح العام وخصوصاً الاقتصادي والتعرض للتأثيرات الخارجية أكثر من التأثيرات في هذه العوامل الخارجية. ويشمل ذلك مجالات القوى العاملة والطاقة والممرات الجوية والبرية والبحرية والتمويل والأسواق وغيرها.

و. الـنمط الاسـتهلاكي المظهـري والـذي يخلـق فجـوة كبـيرة بـين الإمكانـات المتاحة والطاقات الاستهلاكية الزائفة مما يعظم مشكلة المديونية والعجز المالي على كافة المستويات الفردية والقومية.

ز. ارتفاع مشاركة قطـاع الخـدمات ف الاقتصـاد القـومي وانخفـاض معـدل مشاركة القطاع السلعي في الإنتاج المحلي وما يرافق ذلك من آثار سـلبية على موازين التجارة والمدفوعات وتكريس التبعية الخارجية.

أما الأهداف التنموية في الأردن فقد تمحورت حول الأغراض الرئيسية التالية:

(1) تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية كلما أمكن ذلك.

(2) ترشيد الإنفاق العام.

(3) تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة التضخم والبطالة.

(4) تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال سياسات الضرائب والإنفاق وغيرها.

(5) تطوير مستوى الخدمات العامة (كمياً ونوعياً) في مختلف المجالات.

(6) تعزيز إمكانيات الدفاع القومي هي في رأس الأولويات العامة.

(7) تعزيز الأمن والاستقرار الداخلي.

(8) تقليل الفجوة بين الاستهلاك والإنتاج المحلي بحيث يتناسب الاستهلاك مع الدخل والإنتاج المحلي.

(9) تقليل العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

أما مبادئ واستراتجيات التخطيط التنموي في الأردن فتشمل ما يلي:

(1) التكامل الاقتصادي العربي وبالتالي ارتباط النشاطات الاقتصادية في الأردن بالأوضاع والتطلعات والمشكلات والفرص المحيطة بالاقتصاد العربي عموماً.

(2) تشجيع المبادرة الفردية والحرية الاقتصادية ضمن إطار السياسة العامة والمجتمع الأردني.

(3) الإيمان بالعدالة الاجتماعية والسعي لتحقيقها بمختلف الوسائل المالية والنقدية والتشريعية والإدارية وغيرها.

(4) التعاون الدولي والانفتاح على الاقتصاديات الأخرى بطريقة إيجابية بما في ذلك تشجيع الاستثمارات الأجنبية وحرية التجارة والتعاون التكنولوجي وغير ذلك.

(5) التنمية مسؤولية مشتركة بين القطاعين العام والخاص.

وتقوم جهود التخطيط التنموي في الأردن على مجموعة من الافتراضات أهما الاستقرار المحلي والإقليمي واستمرار المساعدات والقروض والاستثمارات الخارجية في الأردن لكن الاقتصاد الأردني قد عانى كثيراً من عدم صحة مثل هذه الافتراضات في أوضاع وفترات عديدة من تاريخه وتتلخص جهود التنمية في الأردن في الخطط التنموية الشاملة التي أعدها ونفذها بدرجات متفاوتة وهي:

أ. خطة التنمية الخمسية الأولى (1962م – 1966م) والتي استبدلت حينئذٍ ببرنامج السنوات السبع (1963م – 1970م) حيث ولدت هذه الخطط ميتة تقريباً لظروف عدم الاستقرار العام والظروف الاقتصادية والعسكرية والاجتماعية في تلك المرحلة الزمنية.

ب. خطة التنمية الثلاثية (1973م – 1975م) وتمثل بداية النجاح الفعلي في التخطيط التنموي في الأردن حيث قادت إلى الطفرة التنموية في منتصف السبعينات.

ج. خطة التنمية الخمسية (1976م – 1980م) والتي لاقت نجاحاً نسبياً وأسهمت في التقدم الاقتصادي والاجتماعي العام من خلال توفير مختلف الخدمات العامة بمستويات كمية ونوعية لائقة. وبالرغم من ذلك فقد كان لهذه الخطط آثار سلبية عديدة أهمها مشكلات التضخم والمديونية.

د. خطة التنمية الخمسية الثانية (1981م – 1985م) والتي استمرت على نفس النهج التنموي للخطة السابقة.

هـ. خطة التنمية الخمسية الثالثة (1986م – 1990م) والتي توقفت في منتصف الطريق في أواخر الثمانينات بسبب الأوضاع الاقتصادية والسياسية وغيرها في تلك الفترة بالإضافة إلى تفجر أزمة المديونية والتي تراكمت عبر سنوات عديدة ولأسباب متداخلة ومعقدة يمكن إجمالها بسوء الإدارة المالية والأنماط الاستهلاكية وغيرها.

الفصل الخامس

الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية



الفصل الخامس

الإطار المؤسسي والتنظيمي للتنمية

تمهيد :

تعتبر المؤسسات بمختلف أنواعها ومجالاتها وقطاعاتها أدوات تنظيمية حيوية ووسائل فعالة لإنجاز الأهداف الإنسانية. حيث تنصهر الجهود الفردية والجماعية في الكيانات المؤسسية التي ينشئها الإنسان لخدمته وتحقيق أهدافه ومعالجة مشكلاته. وقد ظهرت المؤسسات الهادفة في مختلف مجالات الحياة الإنسانية العامة والخاصة. إن الانتشار الواسع للمؤسسات في المجتمعات المعاصرة وتعاظم قوتها التأثيرية بمختلف أبعادها قد دفع بعض الكتّاب لتسمية هذه المجتمعات بالمجتمعات التنظيمية. وقد أثبت العمل المؤسسي المبني على أسس سليمة أنه الطريق الأمثل لتنسيق الجهود والإمكانيات البشرية والمادية والمالية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات اللازمة لإشباع الأهداف والحاجات الإنسانية المختلفة.

تشكل التنمية هدفاً إنسانياً متعدد الأبعاد وطموحاً مستمراً يسعى إليه الناس في مختلف المجتمعات. وتبنت الدول سياسات ووسائل وخطط تنموية عديدة تشارك في تصميمها وتنفيذها والاستفادة منها مختلف الأفراد والجماعات. كما أثمرت الجهود التنموية في تحسين مستويات الحياة والرفاه العام للمجتمعات. غير أن هذه التنمية المثمرة للتنمية وجهودها لم تأت من فراغ أو محاولات عشوائية بل جاءت من خلال أطر مؤسسية منظمة ومخططة على أسس سليمة. وبالتالي فإن التنمية الناجحة لابد وأن تتبني إطاراً مؤسسياً محدداً وملائماً للأهداف المرسومة.

وبالرغم من الاتفاق العام حول ضرورة وجود الإطار المؤسسي والتنظيمي لأنه جهود إنسانية هادفة سواء في المجالات التنمية أو غيرها فإن طبيعة الأطر المؤسسية وأنماطها وعلاقاتها هي أمور تخضع للنقاش والاختلاف المفاهيمي والعملي الواسع. ويمكن الاستدلال على مدى الاختلاف في هذا المجال من خلال طرح الأسئلة التالية:

1. هل هناك طريقة مثلى لإنشاء المؤسسات؟ وكيف؟ ولماذا.
2. ما هو الإطار القانوني الملائم لهذه المؤسسات؟
3. من يدير هذه المؤسسات؟ الحكومات؟ أم القطاع الخاص؟
4. كيف يتم تشغيل وتمويل وإدارة هذه المؤسسات؟
5. من وكيف يراقب هذه المؤسسات؟
6. ما هي أساليب تقييم نجاح أو فشل هذه المؤسسات؟
7. هل تختلف المؤسسات من مجتمع أو بيئة لأخرى؟

إن تفحص الأسئلة المذكورة آنفاً أو غيرها بخصوص المؤسسات ودورها في تحقيق الأهداف الإنسانية سوف ينتهي بدون إجابات شافية وقابلة للتعميم نظراً للاختلاف الواسع حولها سواء أكان ذلك من النواحي النظرية أو النواحي التطبيقية.

طبيعة المؤسسات:

تعرف المؤسسات عموماً بأنها أنظمة إنسانية هادفة وتمثل كيانات قانونية محددة المعالم ومشروعة الغايات والوسائل ضمن إطار مرسوم، وبالتالي فإن المؤسسات بهذا المعنى تضم كافة المنظمات الاجتماعية في القطاعات الإنتاجية والخدمية الخاصة والعامة. ولكن مفهوم المؤسسة هو من الاتساع بمكان بحيث لا يمكن اقتصار حدوده على معنى المنظمات الاجتماعية.

فالمعنى الواسع للمؤسسة يتضمن أية أنماط مقننة ومقبولة ومستقرة للسلوك الاقتصادي والسياسي والإداري والاجتماعي والإنساني عموماً، وبهذا المعنى الواسع للمؤسسة يمكن التعرف على كثير من أنواع المؤسسات مثل الأسرة والقبيلة والعادات والدين والمذهب الفكري والجمعية والنادي وغيرها. وبالرغم من وجود مفهومين للمؤسسة أحدهما واسع والآخر ضيق إلا أن الأخير هو الذي يهمنا في هذا المجال.

تنشأ المؤسسات الاجتماعية بمختلف الأنماط التنظيمية الملائمة لإنجاز أهدافها المرسومة. ويجب أن تتوفر في المؤسسة بعض المقومات الحيوية لولادتها ونموها واستمرارها وبقائها في ميدان العمل والإنتاج. ومن أهم هذه المقومات ما يلي:

(أ) إطار قانوني يعطيها الشرعية والشخصية والسلوك والقوة.

(ب) توفر مختلف المدخلات الكافية والملائمة لإنجاز أهدافها.

(ج) دور وظيفي مقبول تؤديه في البيئة المحيطة.

(د) بناء تنظيمي ملائم لترجمة الأهداف إلى حيز الواقع.

إن بناء المؤسسات الفعّالة يأتي في مقدمة التحديات التي تواجه الدول النامية وتؤثر كثيراً في مدى نجاح جهودها التنموية الشاملة. حيث رافقت هذه المشكلة الدول النامية منذ استقلالها والتي واجهت تحديات عديدة إجمالها بتحدي مزدوج ذي شقين هما:

أ. الاستقلال السياسي وبناء الدولة ونظامها السياسي بشكل مستقر وقوي ومقبول شعبياً.

ب. التنمية الشاملة بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية ومستوياتها المحلية والقومية وما إلى ذلك.

ونظراً لأن المؤسسات هي أفضل السبل لمواجهة التحديات المختلفة قد وجدت كافة الدول نفسها مسؤولة عن التخطيط لبنائها المؤسسي- الفعّال والملائم للظروف المحلية واعتمدت الدول المختلفة على أنماط مؤسسية عديدة لتقوم بوظائفها التقليدية. حيث نشأت الوزارات والدوائر المركزية تلبية للوظائف التقليدية للدولة في المجالات الخدمية المعروفة. ولكن بعد أن تطورت وظائف الدولة واتسعت مجالاتها أفقياً وعمودياً (كمياً نوعياً) وتعقدت مشكلات المجتمع المعاصر فقد أصبحت الأنماط المؤسسية التقليدية غير كافية بل وغير فعاّلة أحياناً في مواجهة بعض التحديات التي تواجها الدول المعاصرة.

وينطبق هذا الوضع على جميع الدول عامة والدول النامية بشكل خاص فالدول النامية وخصوصاً حديثة الاستقلال تواجه تحديات كبرى أشرنا إليها آنفاً. وهي تعمل في بيئة ديناميكية معقدة من أجل بنائها السياسي والتنموي حيث تعجز البيروقراطية والبناء التنظيمي للدولة عن مواكبة هذه التحديات في البيئة المعاصرة ولذلك فلابد من التفكير والبحث عن وسائل جديدة وأنماط تنظيمية ملائمة وفعّالة لمواجهة التحديات الكبرى.

وكانت نتيجة التفكير ظهور المؤسسات العامة بمختلف أشكالها ومجالات عملها وأهدافها وفي مختلف الدول النامية والمتقدمة على حد سواء وبالرغم من الاختلافات الفكرية والمفاهيمية والأسباب العقيدية والعملية بخصوص المؤسسات العامة إلا أنها حظيت باهتمام بالغ في الأوساط الحكومية والخاصة والأكاديمية والعملية على حد سواء وتمثل هذا الاهتمام بالمؤسسات العامة في الأبحاث والدراسات والمؤتمرات والندوات العملية وتأسيس المراكز المتخصصة في هذا المجال بالإضافة إلى كونها موضع نقاش واهتمام راسمي السياسة العامة في الدول المختلفة.

مفهوم المؤسسة العامة:

ظهرت فكرة ومفهوم "المؤسسة العامة" كنتيجة لمجموعة من التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية وتلبية لمتطلبات عقيدية وعملية وفكرية وتنظيمية وغير ذلك من الدواعي والمبررات التي أدت إلى تبني أسلوب المؤسسة العامة بأشكال مختلفة لتحقيق أهداف متعددة. وانتشرت المؤسسات العامة في الدول المعاصرة بغض النظر عن الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة فيها ومستوياتها التنموية. كما تعددت الأشكال التنظيمية للمؤسسات العامة وتنوعت أغراضها ومجالات نشاطها ودرجات استقلالها وحريتها في إدارة شؤونها الإدارية والمالية والذاتية.

وبالرغم من الاتفاق السائد عموماً حول ضرورة وجدوى تأسيس أو إنشاء مؤسسات عامة على شكل كيان قانوني وإداري وتنظيمي محدد الاختصاص الصلاحيات والنشاطات والارتباطات بالجهاز الحكومي المركزي، غير أن هناك

اختلافات فكرية وعملية وتطبيقية حول تحديد تعريف عام يمكن الاتفاق عليه لتحديد طبيعة المؤسسة العامة ونطاق عملها وموقعها التنظيمي في الإدارة العامة وبالتالي فقد أدت هذه الاختلافات المذكورة آنفاً إلى ظهور تعريفات متعددة للمؤسسات العامة وفقاً للأطر البيئية والاجتماعية والسياسية والإدارية والاقتصادية المحيطة.

يمكن تعريف المؤسسة العامة على أنها كيان إنتاجي وتنظيمي يمارس فعاليات في مجال الأعمال ويسوق أي كمية من إنتاجية في السوق ولا تقل ملكية الدولة أو الملكية العامة فيه عن 50% من قيمته الإجمالية.

كما أن المؤسسة العامة هي عبارة عن مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إرادتها التقليدية بهدف إشباع حاجات ومصالح العامة. وهي عبارة عن مرفق عام مستقل عن الجهاز التقليدي للحكومة يتولى نشاط متخصص ويدار عن طريق منظمة عامة لها شخصية معنوية وتخضع إلى درجة من الوصاية الإدارية.

تعرف المؤسسة العام الاشتراكية بأنها بناء تنظيمي عام يستهدف تنفيذ برامج التخطيط الاشتراكي من خلال مشاريع اقتصادية تملكها الدولة كلية وتعطيها درجة كافية من الاستقلال المالي والإداري الذي يمكنها من تحقيق أغراضها الأساسية على رأسها الوصول إلى فائض أو مردود اقتصادي وبالتالي يكون نمط المؤسسة العامة مبنياً على أساس الحساب التجاري وحسابات التكاليف والعوائد الاقتصادية.

أما المؤسسة العامة في النظم الغربية فيمكن تعرفها بأنها كيان تنظيمي عام ومستقل عن جهاز الدولة التقليدي وتملكه الدولة كلياً أو جزئياً وتخضعه للرقابة التنفيذية والتشريعية لضمان كفايته وفعاليته في استخدام الأموال العامة من أجل الصالح العام. فالمؤسسة العامة الغربية هي عبارة عن منظمة عامة مستقلة تدار على أسس وأساليب تمزج مرونة وحرية القطاع الخاص ومسؤولية القطاع العام من أجل إشباع حاجة عامة.

ويمكن تعريف المؤسسة العامة أيضاً على أنها إستراتيجية إدارية تقوم على تحقيق سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية العامة من خلال التوجيه والرقابة والترشيد الاقتصادي للمرافق العامة التي لها شخصية معنوية وتدار لتحقيق مصلحة عامة دون الاقتصار على الربحية.

يشير مصطلح المؤسسة العامة في الهند إلى جميع المؤسسات الصناعية والتجارية والاقتصادية والإنتاجية والخدمية التي تمتلك الحكومة 51% أو أكثر من رأسمالها. وقد ارتفع عدد المؤسسات العامة في الهند بشكل كبير بعد استقلالها واتسع مجال نشاطها ليشمل مختلف الصناعات الثقيلة كالبترول والمعادن والتجهيزات والصناعات الاستهلاكية كالورق والاسمنت والنسيج والخدمات كالنقل والاستشارات وغيرها.

تمثل المؤسسة العامة اليوغسلافية أساس البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في المجتمع وتنبثق من النظام الاشتراكي العام وتقوم على أساس الإدارة العمالية الاشتراكية للنشاطات الاقتصادية والإنتاجية بمختلف المجالات والقطاعات السلعية والخدمية كما أنها الإطار التنظيمي الرئيسي والوحدة الاقتصادية والإنتاجية التي تقوم عليها العلاقات الإنتاجية والتوزيعية لكل النظام الاجتماعي والسياسي في المجتمع اليوغسلافي. وتتميز المؤسسة العامة اليوغسلافية بفكرة التسيير الذاتي للشؤون الإدارية والمالية للمؤسسة بناء على المشاركة من قبل جميع العاملين فيها.

وتتشابه المؤسسة العامة الجزائرية إلى حد كبير مع المؤسسة العامة اليوغسلافية حيث ترتكز المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر على المبادئ الاشتراكية وأسلوب التسيير الذاتي في إدارتها. وتعمل المؤسسة الاشتراكية ضمن الخطط القومية العامة وضمن نظام سياسي واجتماعي واقتصادي متكامل يقوم على أساس الملكية العامة لوسائل الإنتاج التي توجه لتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين من حيث المبدأ. أما الربح التجاري فقد يتحقق في بعض النشطات الاقتصادية للمؤسسة العامة غير أنه لا يشكل المقصود الأساسي لها حيث تتخلى عنه في بعض الحالات التي تقتضيها المصلحة العامة الاجتماعية.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة في بريطانيا وأمريكا فيلاحظ تزايد انتشار المؤسسات العامة فيها بعد الحرب العامة الثانية لأسباب عملية تمثلت في مجمل التطورات الاقتصادية والاجتماعية والإستراتيجية التي مرت بها هذه الدول خصوصاً والمجتمعات الغربية عموماً. وقد شملت المؤسسات العامة البريطانية والأمريكية مجالات واسعة من تدخل الحكومة في القطاع الخدمات والمرافق العامة الأساسية كالمياه والكهرباء والبريد وغيرها كما تعددت التدخلات لتشمل المجالات الصناعية والاقتصادية والإنتاجية وخاصة في بريطانيا وتقوم المؤسسة العامة البريطانية على أساس الملكية والإدارة الحكومية الكاملة للمؤسسات العامة بينما تقوم المؤسسة العامة الأمريكية على الملكية الجزئية والمشاركة مع القطاع الخاص في ملكية وإدارة المؤسسات العامة والصناعية والإنتاجية ويتركز نشاط المؤسسات العامة الأمريكية والبريطانية في مجال الخدمات الاجتماعية الأساسية حيث تمول هذه النشاطات مباشرة من قبل الدولة والمرفقية على أسس شبه تجارية بحيث تغطى على الأقل تكاليف الخدمات التي تقدمها دون خسائر هامة للخزينة. ويلاحظ أن نسبة مشاركة المؤسسات العامة البريطانية في الدخل القومي أكبر من مثيلاتها في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة للمؤسسات العامة في الأردن فقد ظهرت تلبية لمصالح عامة ومتطلبات التنمية كوسيلة تنظيمية لإشباع الحاجات المجتمعية بفعالية وكفاية. حيث انتشرت المؤسسات العامة في الأردن بمختلف القطاعات الخدمية والإنتاجية والمالية والتعليمية والاجتماعية وغيرها. وتتمتع هذه المؤسسات بدرجة كافية من الاستقلال المالي والإداري والحرية في إدارة نشاطاتها الذاتية تمكيناً لها من القيام بدورها التنموي والمصرفية والتدريبية وغيرها.

وقد عملت الحكومة الأردنية على دعم المؤسسات العامة وتوفير كافة سبل الدعم القانوني والمالي والإداري الذي تطلبه هذه المؤسسات للقيام بدورها بفعالية وكفاية كذلك فقد كان القطاع الأعمال (الخاص) دور حيوي وموازي في تنشيط حركة

المؤسسات العامة والإسهام في نجاحها في أداء الدور المتوقع منها والمتمثل في دعم الوضع الاقتصادي والتجاري المحلي والدولي.

وتمثل دور المؤسسات العامة (من خلال المشاركة الحكومية والخاصة فيها) في توسيع وتنشيط الاقتصاد القومي في القطاعات الاقتصادية المختلفة مثل الفوسفات والبوتاس والإسمنت والأسمدة الكيماوية والحديد وغيرها كما لعبت المؤسسات العامة دوراً كبيراً في تعزيز القدرات والخدمات المساندة في مجال التنمية من خلال توسيع قاعدة هذه الخدمات وشمولها لجميع مناطق المملكة وكافة المواقع الإنتاجية بالإضافة إلى تطوير هذه الخدمات كماً ونوعاً وقد كان للمؤسسات العامة الأثر الهام في تحسين الوضع التجاري وميزان المدفوعات الأردني باستمرار. وبالإضافة إلى ذلك توفير فرص العمل والإمكانات الوظيفية والمهنية المختلفة. كما ساهمت المؤسسات العامة بشكل فعال في توفير السلع إلى الأسواق المجاورة والأسواق الأجنبية الأخرى.

ويلاحظ في السنوات الأخيرة انتشار أسلوب المؤسسات العامة في الأردن بشكل واسع وسريع ومتعدد الأشكال. وقد كان هذا التطور مدفوعاً بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدها الأردن مؤخراً ومن أهمها اعتماد أسلوب التخطيط التنموي المنظم. فقد تلاحقت الخطط التنموية بشكل أساسي ابتداء من الخطة الثلاثية (73-1975م) ثم الخطة الخمسية (76-198م) ثم الخمسية الثانية (81-1985) والخطة الخمسية الثالثة (86-1990). لقد كان إنشاء الكثير بل معظم المؤسسات العامة تلبية لمتطلبات المجهودات والأهداف التنموية الشاملة للبلاد. حيث خرجت المؤسسات العامة الأردنية إلى حيز الواقع والوجود من خلال قوانين خاصة بها، أو من خلال دمج مؤسسات عديدة كانت تتقاسم نشاطات متقاربة، أو من خلال تحويل مؤسسات خاصة إلى أخرى عامة بناء على المشاركة الحكومية والخاصة في الإدارة والملكية لهذه المؤسسات الجديدة. وهكذا نرى أن نشوء المؤسسات العامة كان مبنياً على حاجات التنمية الشاملة كما كانت هذه المؤسسات محركاً ودافعاً أساسياً فعالاً لعملية التنمية ومجهوداتها الرسمية والخاصة.

أسباب نشوء المؤسسات العامة:

ويمكن إجمال الأسباب والدواعي التي أدت إلى نشوء المؤسسات العامة في مجموعة من العوامل نذكر أهما بإيجاز فيما يلي:

(1) خلق المناخ المناسب لاستثمار المصادر القومية بشكل يحقق عوائد اقتصادية مجزية دعماً للاقتصاد الوطني وتحقيقاً لأهداف التنمية القومية الشاملة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والخدمات المرفقية الحيوية. وتتمثل في بعض المتطلبات الأساسية في هذا المجال بتوفير قدر كبير من الحرية والاستقلال والمرونة والمنافسة على أسس اقتصادية وتجارية ضمن إطار المسؤولية والمصلحة العامة.

(2) اجتذاب الأموال والمستثمرين من الداخل والخارج للإسهام في دفع عجلة التنمية الاقتصادية عن طريق إتاحة في فرص الاستثمار وتقديم الحماية والتسهيلات القانونية الملائمة مثل الإعفاءات الجمركية والضرائبية وحرية تنقل وتدفق رؤوس الأموال للاستثمارات المحلية.

(3) توزيع الموارد المالية العامة على أكثر قدر ممكن من المشروعات الاقتصادية المجدية بغية زيادة الفرص الاستثمارية والتقليل من المخاطر وتنويع مصادر العوائد الاقتصادية للدولة والعمل على توجيهها وتنميتها وفقاً لأكثر الأسس كفاية وفاعلية.

(4) المرونة في اتخاذ القرار وتمكين الدولة من تعديل نسبة مشاركتها في المشروعات العامة (بالزيادة أو النقصان) من وقت لآخر وفقاً لأهدافها وتغير الأوضاع الاقتصادية والمحلية والدولية.

(5) التأكيد على تحقيق مبدأ النفع العام والمصلحة العامة في إطار من الحرية الاقتصادية المنضبطة والمسؤولية بحيث تتحقق عدالة الاستثمار لجميع الأفراد من مستثمرين ومستهلكين للخدمات والسلع الاقتصادية ويتحقق مبدأ النفع العام من خلال العناصر الرئيسية التالية:

أ. تحقيق التوازن النسبي بين رغبة وحرية الأفراد في استثمار أموالهم الخاصة وعدالة وفائدة هذا الاستثمار بالنسبة لبقية أفراد المجتمع.

ب. التركيز على أهمية بعض المصالح العامة التي تتميز بطبيعة خاصة بما فيها الخدمات المرفقية (مثل الكهرباء والمياه) والسلع الاقتصادية الإنتاجية (مثل الثروات المعدنية المختلفة كالبترول والفوسفات وغيرها)

ج. إفساح قدر كبير نسبياً من الحرية والاستقلالية مع توافر قدر ملائم من الضوابط والرقابة القانونية العامة لضمان حسن سير الأعمال في المرافق الخدمية والقطاعات الإنتاجية التي تتولاها المؤسسات العامة.

د. توجيه وضمان استثمار القطاعات الاقتصادية الهامة على نحو يحقق أكبر عائد اقتصادي ممكن في إطار تنافسي يعزز الإمكانات والوضع الاقتصادي للدولة محلياً وفي علاقاتها مع غيرها.

هـ. إتاحة المجال للاستفادة من مختلف الطاقات الاقتصادية المادية والبشرية والتنظيمية المحلية والأجنبية في خدمة الأهداف القومية وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية الشاملة والرفاه العام.

و. توفير الخدمات والمصالح الحيوية والعمل على استمرارية تقديمها للمجتمع خاصة تلك التي قد يحجم الأفراد عن القيام بها إما لعدم جدواها الاقتصادية أو لوجود مخاطرة عالية فيها أو احتمالية إفلاسها.

أنماط التنظيم والإدارة في المؤسسات العامة:

بالرغم من الانتشار الواسع لأسلوب المؤسسة العامة في مختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية ومختلف الدول المتقدمة والنامية إلا أن هذه المؤسسات تقوم على أنماط

تنظيمية متعددة ومتنوعة تتطلبها الظروف البيئية المحيطة بها وتتلائم معها. إن الملائمة بين التنظيم الإداري للمؤسسات العامة والبيئة المحيطة بمختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية هي من أساسيات ومتطلبات التنظيم الجيد. كما أن تنظيم المؤسسات العامة يجب أن يحقق التوازن والانسجام بين متطلبين أساسين وهما المصلحة والمسؤولية العامة من جهة والكفاية والفعالية والحرية والمرونة من جهة أخرى. حيث تقوم المؤسسات العامة على مبدأ الحرية والاستقلال المالي والإداري الذي يعطيها مرونة القطاع الخاص كما أنها تقوم في الوقت ذاته على مبدأ المسؤولية العامة في إطار الشرعية القانونية والحفاظ على المصلحة العامة.

ومهما يكن من أمر تنظيم المؤسسات العامة أو نمط إدارتها فإن هذه المؤسسات تنشأ وتمارس نشاطها وتنتهي وفقاً للقانون الذي تصدره السلطة التشريعية ويحدد مختلف جوانب المؤسسة العامة بما في ذلك أهدافها واختصاصاتها وسلطاتها ومجالات نشاطها وارتباطها المركزي وتنظيمها وتمويلها وغير ذلك من الأمور الأساسية للمؤسسة. وبشكل عام يمكن القول أن المؤسسات العامة تنشأ بالطرق الرئيسية التالية:

أولاً: نشوء المؤسسات العامة بدءاً بقانون لتولي مصلحة عامة ذات طبيعة خدمية مرفقية أو اقتصادية إنتاجية. حيث ينص قانون إنشاء المؤسسة على اسمها وأغراضها واختصاصاتها ومقرها والوسائل الإدارية والفنية والمالية والجهة التي ترتبط بها وتمارس الرقابة عليها ويمكن أن يحدد القانون درجة العمومية عند إنشاء المؤسسات على هذا النحو (كلية العمومية من حيث الملكية والإدارة أو بنسبة معينة من المشاركة بين القطاعين العام والخاص).

ثانياً: نشوء المؤسسات العامة عن طريق التأميم أو التحويل من مؤسسة خاصة إلى عامة. فقد ترى الدولة أن مصلحة من المصالح يجب أن تدار من قبلها أو تحت إشرافها وفقاً للمتغيرات والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة محلياً ودولياً. ويتوقف طبيعة التحويل ودرجته من مؤسسة خاصة إلى مؤسسة عامة حسب أهمية وحيوية المصلحة موضع التحويل. حيث يمكن أن يكون التحويل كلياً وعن طريق

الإدارة المباشرة من قبل الدولة أو التحويل الكلي مع بقاء درجة معينة من الاستقلال أو أن يكون التحويل جزئياً وبنسبة من المساهمة في الملكية ورأس المال والإدارة.

ثالثاً: نشوء المؤسسات العامة من خلال الدمج التنظيمي أي أن المؤسسات العامة قد تنشأ من خلال انضمام ودمج مجموعة من الهيئات والمصالح الصغيرة المتماثلة نسبياً من حيث الهدف والنشاط والنطاق الجغرافي بحيث أن هذا الدمج تقتضيه المصلحة العامة وفعالية الأداء وكفاءة استخدام الموارد المالية ومثال ذلك دمج بعض المؤسسات أو الهيئات التي كانت تعمل منفردة في تقديم خدمات عامة لمنطقة غور الأردن في مؤسسة كانت تعمل منفردة في تقديم خدمات عامة لمنطقة غور الأردن في مؤسسة واحدة هي سلطة وادي الأردن حيث أصبح للأخيرة قانون خاص بها يحدد أهدافها ونطاق عملها وسلطاتها وارتباطاتها الإدارية والمالية والقانونية.

ويمكن أن تنتهي المؤسسة العامة بإحدى الطرق التالية:

(1) يمكن أن تنهي المؤسسة العامة في حالة تحقيق جميع الأهداف الرئيسية التي وجدت من أجلها بحيث أن مبرر وجودها لم يعد قائماً.

(2) كذلك يمكن أن تنتهي المؤسسة العامة في حالة فشلها في تحقيق الأهداف والأغراض المرجوة منها أو استحالة إنجاز تلك الأهداف والأغراض2 بسبب ظروف قاهرة مثل الحرب أو الاحتلال أو الكوارث الطبيعية أو غيرها.

(3) الدمج وهو انضمام مؤسسة عامة إلى غيرها من المؤسسات العامة بهدف التنسيق والكفاية والفعالية أو غيرها من الأسباب الموضوعية الموجبة للدمج.

(4) التحويل إلى القطاع الخاص عن طريق طرح أسهم وبيعها وبالتالي نهاية المؤسسة العامة وما يترتب على ذلك من إجراءات وأوضاع قانونية وتنظيمية ومالية وغيرها.

إن طبيعة التنظيم الإداري الذي تعمل بموجبه المؤسسات العامة تتوقف على نوعية أغراضها ونشاطاتها وحجمها والدور المرسوم لها وفقاً للإطار البيئي الذي يحيط بها ويحكم مسارها خصوصاً من النواحي العقيدية والفكرية والاقتصادية وغيرها.

بالرغم من الاختلافات العقيدية بين الدول النامية وغيرها إلا أن كثيراً من المؤسسات العامة فيها تتماثل في الحجم والدور والبناء التنظيمي ومدى مشاركتها في الدخل القومي. غير أن هناك أيضاً درجة من التفاوت في أوضاع المؤسسات العامة في الدول النامية المختلفة بسبب اختلافها في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية عموماً. فمثلاً يتسع القطاع الصناعي المعتمد على البترول في السعودية بينما يتصف هذا القطاع بالمحدودية في نيبال بسبب اختلاف القدرات والمصادر البترولية بين البلدين. كذلك فإن هناك تقارباً في أوضاع المؤسسات العامة الهندية والكورية ومدى إسهامها في الدخل القومي بالرغم من اختلاف الاتجاهات العقائدية في كل منهما. وهذا يمكن تفسيره بتقارب وتشابه الأوضاع الاقتصادية لهذه الدول.

يعتمد التنظيم الإداري للمؤسسات العامة على معايير متعددة من بينها المعيار النوعي والمعيار الجغرافي والمعيار الوظيفي وغيرها. فالمعيار النوعي يشمل تقسيم المؤسسات العامة بناء على طبيعة الخدمة أو السلعة التي تتولاها وتقدمها للمجتمع أو لقطاع معين منه. أما التنظيم الجغرافي فيقوم على أساس تقسيم نشاط المؤسسات العامة بين المناطق المختلفة في الدولة على الأصعدة المحلية والمركزية أو القومية. بينما يقوم التنظيم الوظيفي على أساس الوظائف أو المرافق التي تؤديها المؤسسة العامة كالتمويل والخدمات والإنتاج وغيرها.

وتتسم المؤسسات العامة في الدول المختلفة بتعدد أنماط إداراتها وتنظيمها وموقعها في هيكل الإدارة العامة ودرجة استقلالها والرقابة عليها وطبيعة المهام والسلطات الموكلة إليها ومصادر تمويلها وأهميتها وغير ذلك من الجوانب وبالتالي فإن هذه الطبيعة التعددية للمؤسسات العامة بين الدول المختلفة وفي الدولة الواحدة أيضاً

تفسح المجال لظهور أنـواع عديـدة مـن هـذه المؤسسـات يمكـن تصـنيفها وفقـاً للأسس الرئيسية التالية:

أولاً: مصدر وطبيعة السلطة القانونية

Source & Nature of Power or Authority

أي أن المؤسسات العامة يمكـن أن تقسـم إلى عـدة أنـواع حسـب المصـدر الـذي يعطيها أو يمنحها السلطة والشرعية القانونية وهذه الأنواع هي:

1. الإدارة الحكومية المباشرة المتمثلة بالوزارات والدوائر الحكومية وما يتفـرع عنها من فروع وأقسام.
2. التعاقد الحكومي مع القطاع الخاص حيث تتـولى الحكومـة تقـديم خدمـة عامة أساسية عن طريق التعاقد مع شركات وهيئـات خاصـة تحـت إشراف الحكومة وضمن مواصفات وشروط محددة ورقابـة رسـمية. حيـث تعمـل الشركات الخاصة على تلبية وإشباع حاجة عامة ضمن إطـار قـانوني محـدد يتركز على العقد المبرم بين الحكومة والشركة المعنية بتقديم الخدمة.
3. المشاركة الحكومية في ملكية وإدارة المؤسسات العامـة حيـث يشـمل ذلـك مشاركة الحكومة مع القطاع الخاص في نشاطات تجارية محددة وبناء على أسس محددة سلفاً ومن أهم هذه الأسس تحديـد نسـبة المشـاركة في رأس المال وملكية الشركة أو المشروع العام وعدد أعضاء مجلـس الإدارة الممثلـين للحكومة والارتباط القانوني ومدى الخضوع للرقابة العامة. وتقوم المشاريع العامة على أساس تحقيق عوائد وأربـاح اقتصـادية وتجاريـة. ويطلـق عـلى المشـاريع التـي تشـارك فيهـا الحكومـة بالأغلبيـة السـاحقة اسـم الشركـة الحكومية **State Company** في حين يطلق على المشاريع التي تـوزع فيهـا المشـاركة بشـكل متـوازن نسـبياً بـين مختلـف المسـاهمين اسـم المؤسسـة المختلطة **Mixed Enterprise**.

4. المشاريع العامة وهي تلك التي تمتلكها الحكومة كلياً **Corporations Public** وتنشأ عادة بقانون رسمي يحدد كافة الأمور المتعلقة بها وقد يمتد نشاط المشاريع العامة ليشمل مؤسسات تجارية وصناعية أو قد يقتصر على تقديم الخدمات مرفقية محددة كالمياه والكهرباء وغيرها.
5. الجمعيات التعاونية **Cooperative Societies** وهذه يمكن أن تندرج تحت المعنى الواسع جداً للمؤسسات العامة أي تلك التي تقدم نفعاً عاماً بالرغم من اختلاف طبيعتها الأساسية وتكوينها عن المؤسسات العامة بالمعنى الموضوعي الدقيق. وهذه الجمعيات عبارة عن منظمات يملكها الأفراد لتحقيق غرض عام. وتتنوع الجمعيات التعاونية وفقاً لإدارة مؤسسيها فقد تكون وحدوية الغرض **Single – Purpose** أو قد تكون متعددة الأغراض **Multi – Purpose** كذلك قد تكون هذه الجمعيات محلية أو فرعاً من اتحاد وطني للجمعيات المعنية بنشاط محدد.

ثانياً: طبيعة الوظائف التي تقوم بها المؤسسة العامة حيث تقسم إلى نوعين رئيسين هما:

1. المؤسسات العامة الإنتاجية والاقتصادية (المشروعات العامة) وهي تلك التي تتولى نشاطات تجارية، إنتاجية، صناعية، زراعية واقتصادية سلعية بشكل عام، حيث يتوقع من مثل هذه المؤسسات تحقيق نسبة معينة من العوائد الاقتصادية والأرباح مثل شركات التعدين المختلفة والصناعات (البترول، البوتاس، الفوسفات، الأسمدة... الخ).
2. المؤسسات العامة التي تتولى القيام بخدمات عامة مرفقية والتي تشكل عنصراً داعماً ومساعداً للمؤسسات الإنتاجية من خلال تقديمها للبنية التحتية اللازمة لقيام المؤسسات العامة التجارية (المشروعات) بأعمالها وتشمل الخدمات المرفقية نشاطات مختلفة مثل الطاقة، المياه، الكهرباء، النقل

والاتصالات. وغالباً لا يتوقع من مؤسسات الخدمات المرفقية تحقيق ربح وإنما يتوقع منها تغطية تكاليفها على الأقل.

3. مؤسسات عامة ذات وظيفة خاصة ومحددة مثل المؤسسات الخاصة بشؤون التنمية حيث تكون مهمة مثل هذه المؤسسات تقديم كافة التسهيلات والمساعدات الممكنة في مجال التنمية الاقتصادية الشاملة بما في ذلك الأمور المالية والإدارية والبشرية والقانونية وغيرها. مثال ذلك بنوك التنمية المحلية والإقليمية والدولية والصناديق المتخصصة على كافة المستويات، ومعاهد التدريب.

4. المؤسسات العامة التي لا تهدف إلى الربح **Non-Profit Organizations** وهي تلك التي تقوم بتقديم خدمة عامة تسهم في عملية التنمية الشاملة والتقدم في مختلف مناحي الحياة الإنسانية مثل مؤسسات ومراكز البحث العلمي ومعاهد التدريب المتخصصة والجامعات.

ثالثاً: موقع المؤسسة العامة في الهيكل العام للدولة. أي مدى ارتباطها بالإدارة العامة والبيروقراطية الحكومية التقليدية. حيث أن المؤسسات العامة تختلف في مدى ارتباطها القانوني بالحكومة والإدارة المركزية كذلك تتفاوت في درجة التبعية والوصاية الإدارية والمالية. وبناء على ذلك يمكن أن نحدد الأنواع الرئيسية التالية للمؤسسات العامة:

1. الارتباط الحكومي المباشر من خلال مجلس إدارة معين من قبل الحكومة بحيث يكون للمؤسسة العامة ارتباط مباشر بجهة حكومية مركزية مثل ارتباطها برئيس الوزراء، مجلس الوزراء، أو الوزير المختص. ويكون تعيين رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس بناء على صفاتهم ومراكزهم الوظيفية وليس بأشخاصهم ضماناً للاستمرارية والديمومة والموضوعية. وهذا الوضع يعطي درجة كبيرة نسبياً من الاستقلال عن الهيكل التقليدي للبيروقراطية

الحكومية وبنفس الوقت ضمان حد كافي من الرقابة والخضوع للسلطة المركزية.

2. الارتباط الحكومي غير المباشر من خلال المشاركة بنسبة معينة في ملكية وإدارة المؤسسة العامة حيث قد ترتفع هذه النسبة لتصل إلى (75%) أو أكثر أحياناً وقد تنخفض إلى حدود (10%) تقريباً. وبالتالي تكون درجة الارتباط المركزي والتبعية والإشراف والرقابة الحكومية متنوعة أو متفاوتة بقدر هذه النسبة، أي أن درجة النفوذ والسيطرة الحكومية تتناسب طردياً مع درجة مساهمته في ملكية ورأس مال المؤسسة ونصيبها في مجلس الإدارة ويتضح الطابع الحكومي العام عندما تزيد نسبة مشاركة القطاع العام عن (50%) من أسهم المؤسسة العامة كما ينخفض هذا الطابع كلما انخفضت نسبة المشاركة المذكورة وعندما تنخفض المشاركة الحكومية كثيراً إلى حد تساويها مع غيرها من المشاركين تصبح المؤسسة العامة قريبة من مؤسسات القطاع الخاص والتجاري.

على أية حال، تختلف أنواع المؤسسات العامة باختلاف الخلفيات الفكرية والعقيدية والحضارية من سياسية واقتصادية واجتماعية عامة كاملة تتنوع هذه المؤسسات باختلاف الأهداف والأغراض والنشاطات المتوقعة منها بالإضافة إلى اختلاف تركيبة ملكيتها وشكلها الإداري والتنظيمي ودرجة استقلالها ونوع الرقابة العامة التي تخضع لها. وبناء على ذلك فإن مفهوم المؤسسات العامة يتغير بتغير المجتمعات والظروف العامة. ففي الدول الرأسمالية يختلف مفهوم المؤسسة العامة عنه في الدول الاشتراكية أو الدول النامية حيث تميل المؤسسات العامة في الدول الرأسمالية إلى الارتباط غير المباشر بالحكومة (مثل أسلوب التعاقد) بينما تتخذ شكل الارتباط المباشر من حيث الملكية والإدارة في الدول الاشتراكية. أما في الدول النامية فيوجد نماذج مختلفة من الارتباط والملكية والتركيبة العامة.

أما بالنسبة لتنظيم المؤسسات العامة في الأردن فيشمل تلك الأجهزة والمنظمات العامة المستقلة لإشباع مصلحة عامة. وتعطى المؤسسات العامة درجة كافية من الاستقلال المالي والإداري الذي يعطيها نوعاً من الحرية والمرونة اللازمة لتحقيق الكفاية والفعالية في أداء مهامها وبنفس الوقت تخضع للرقابة العامة التشريعية والتنفيذية بوسائل ودرجات متفاوتة حرصاً على المسؤولية العامة فيها وضمان كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة. ويمكن تصنيف المؤسسات العامة في الأردن إلى خمسة أنواع رئيسية كما يلي:

1. مؤسسات عامة إنتاجية وتشير إلى مجموعة من الشركات العامة الإنتاجية والصناعية التي تشارك الحكومة في ملكية رأسمالها (51% أو أكثر) وفي إداراتها من خلال مجلس إدارة تهيمن الحكومة على تشكيله. وتهدف هذه الشركات العامة إلى دعم الخزينة العامة من خلال الأرباح والعوائد الاقتصادية التي تحققها بناء على إدارتها على أسس تجارية مثل شركات الإسمنت والفوسفات والبوتاس وغيرها.
2. مؤسسات عامة مرفقية غالباً ما تملك الدولة مجمل رأسمالها وتديرها من قبل مجلس إدارة تعينه وتعطيه صلاحيات قانونية محددة يتمكن من خلالها من العمل باستقلال نسبي وتحت رقابة وإشراف السلطات المركزية لتحقيق الأغراض والوظائف والخدمات التي تناط بالمؤسسة العامة في مجال خدمي مرفقي معين (مثل الكهرباء والمياه والاتصالات وخدمات اجتماعية متنوعة).
3. مؤسسات عامة مالية تستهدف بالدرجة الأولى المجهود التنموي من خلال القروض والتسهيلات المصرفية وبفوائد تقل عموماً عن المعدل التجاري السائد للفائدة. وبالتالي فإنه بالرغم من عدم صراحة هدف الربح من حيث المبدأ لهذه المؤسسات، فمن الأفضل أن تعمل هذه المؤسسات على أساس

تحقيق ربح معقول حتى تتمكن من أداء رسالتها الأساسية في استمرارية التمويل التنموي مثل بنوك التنمية والإقراض.

4. مؤسسات عامة تعليمية وثقافية تقوم على الدعم والتوجيه الحكومي المباشر وتشمل الجامعات ومعاهد التدريب الوطنية.

5. مؤسسات خدمية على شكل شركات عامة مساهمة تتولى بالدرجة الأولى تنشيط صناعة السياحة والإعلام من خلال مشاريع ونشاطات لا تستهدف الربح كمبدأ وإنما تحاول المحافظة على التوازن المالي بتغطية تكاليف خدماتها على الأقل مثل شركات الفنادق السياحية.

ومهما اختلفت التعاريف والتحديدات المفاهيمية للمؤسسات العامة فإنه يمكن إجمال خصائصها وسماتها الأساسية في النقاط الرئيسية التالية:

1. إن المؤسسة العامة تعتبر من منظمات القطاع العام وبالتالي لها صفة العمومية والرسمية وما يترتب على ذلك من نتائج مثل الملكية الكلية أو الجزئية للدولة والقدرة على التصرف بها وفقاً للأصول والأحكام القانونية والدستورية السارية.

2. تنشأ المؤسسات العامة لتلبية حاجات ومصالح عامة متخصصة في مجال اقتصادي أو اجتماعي أو إنتاجي و خدمي وبالتالي فهي مؤسسات هادفة ومتخصصة ولها صلاحيات قانونية تمكنها وتؤهلها للقيام بواجباتها وفقاً للأسس والمعايير المحددة لها بموجب القوانين والأنظمة.

3. المؤسسة العامة كيان قانوني مستقل مؤهل للتصرفات القانونية وينشأ هذا الكيان بقانون وبالتالي يمكن تعديله أو إنهاؤه بنفس الطريقة.

4. تمتع المؤسسة العامة بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية المتميزة عن الشخصية العامة للدولة ويترتب على وجود الشخصية الاعتبارية للمؤسسة العامة المزايا التالية:

أ. الاستقلال وفقاً لما يحدده القانون المنشئ لها.

ب. ذمة مالية مستقلة من الحقوق والالتزامات والملكية والتصرف ضمن الإطار القانوني المرسوم لها. أي أن للمؤسسة العامة الحق في التصرف بأموالها وممتلكاتها وعوائدها وأن تدفع ما يترتب للغير عليها من واجبات والتزامات مالية وفقاً للأصول القانونية والإدارية المعمول بها.

ج. استقلال المؤسسات العامة وبموازنة خاصة بها وحسابات ونظم محاسبية تحتوي على أوضاعها المالية المستقبلية والسابقة وذلك لأغراض التخطيط المالي والرقابة والتقييم المالي والإداري وغيرها.

د. الأهلية القانونية وتتضمن تمتع المؤسسة العامة بالحقوق والتزامها بالواجبات والمسؤوليات عن تصرفاتها بما في ذلك حق التقاضي والمقاضاة والتعاقد ومختلف التصرفات المنبثقة عن كيانها القانوني المستقل.

هـ. للمؤسسة العامة شخص أو مجموعة أشخاص يعبرون عن إرادتها ويمثلونها أمام الغير والنيابة عن المؤسسة في مختلف التصرفات المالية والإدارية والعلائقية عموماً.

5. خضوع المؤسسات العامة للرقابة والإشراف العام التشريعي والتنفيذي والقضائي أي خضوعها لوسائل وأشكال الرقابة العامة التي تهدف للحفاظ على المسؤولية والمحاسبة العامة ضمن إطار الشرعية القانونية العامة والحرص على المصلحة العامة وتوجيه الجهود للنفع العام. ومن بين المظاهر الرئيسية للرقابة المركزية على المؤسسات العامة فيمكن أن نذكر سلطات وحقوق الملكية والإدارة، سلطات الإنشاء والتعديل والإنهاء وسلطات قانونية واسعة تتعلق بالقوانين والأنظمة المالية والجمركية والتسهيلات والكفالات وما إلى ذلك من أشكال التأثير والرقابة المركزية على المؤسسات العامة.

وخلاصة القول، فإن فكرة ومفهوم وأسلوب المؤسسة العامة قد شهدت انتشاراً واسعاً في مختلف الدول المعاصرة بغض النظر عن خلفياتها العقيدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية غير أن التطبيقات والممارسات العملية لأسلوب المؤسسات العامة يتفاوت في طبيعته وشكله وأهدافه ومجالاته الرئيسية وارتباطاته المركزية واستقلاليته والرقابة عليه وغير ذلك من الأمور التي تعكس الواقع العملي للمؤسسات العامة بناء على الظروف البيئية المحيطة بها. حيث تشمل الظروف البيئية مختلف الجوانب الفلسفية والسياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والمعطيات العملية التي تتطلبها الكفاءة والفعالية الإدارية في مواجهة المشكلات وإنجاز الأهداف بأفضل السبل والوسائل. وبشكل عام، فإن الأنظمة الاشتراكية تتصف بالمركزية والرقابة الشديدة نسبياً والملكية العامة لوسائل الإنتاج وسلطات التوزيع والانتماء العقائدي بينما تخف حدة المركزية والرقابة ومستوى الملكية العامة والتركيز على المعطيات الواقعية والعملية فيما يتعلق بالمؤسسات العامة في الأنظمة الحرة. أما دول الاقتصاد المختلط بما فيها الدول النامية فتقوم مؤسساتها العامة على نماذج تتصف بمزيج من النماذج الاشتراكية والحرة بالإضافة إلى بعض التعديلات المحلية المنبثقة عن خصوصياتها البيئية وخلفياتها الحضارية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. وتركز المؤسسات العامة في الدول المختلفة على أغراضها لتحقيق النفع العام في مجالات الاقتصادية واجتماعية خدمية ومرفقية وإنتاجية غير أنها تتفاوت في مدى اهتمامها بالربح والعوائد الاقتصادية أو في إشباع حاجة عامة بغض النظر عن الربح أو الجدوى أو التكاليف والعوائد الاقتصادية وهذه أمور تحددها السياسة العامة للدولة التي تعمل فيها المؤسسة العامة.

تقييم أداء المؤسسات العامة:

تلعب المؤسسات العامة في الدول النامية دوراً حيوياً متعدد الجوانب والمجالات بحيث أن ذلك يشمل مختلف قطاعات الاقتصاد المعرفي والفعاليات الخدمية والإنتاجية بما في ذلك الصناعات والتسهيلات المالية ونشاطات البنية التحتية وغيرها. إن الأهمية

النسبية للمؤسسات العامة وضخامة حجم الاستثمارات التي تقـوم بهـا ودورهـا كأدوات تنموية فاعلة ومؤثرة جعل أدائها مؤشراً رئيسياً وهاماً لمستوى أداء الاقتصـاد القومي بشكل عام. وبالتالي تظهر أهمية تحديد العناصر الرئيسية التـي تـؤثر في أداء المؤسسات العامـة وتسـاعد في قيـاس مسـتوى فعاليتهـا في إنجـاز أهـدافها المرسـومة وتحقيق مستوى الطموحات المتوقعة منها في إطار القطاع العـام والاقتصـاد القـومي عموماً.

ظهرت في الآونة الأخيرة تساؤلات كثيرة حول أداء المؤسسات العامـة ومـا يـرتبط بذلك من أهداف ومقاييس ومـؤشرات لـلأداء. وقـد شـملت هـذه التسـاؤلات نظـرة سلبية وعدم الرضا عن مستوى أداء المؤسسات العامة وخصوصـاً ضـعف الأداء المـالي وتدني مستوى الإنتاجية وضعف قدراتها في التمويل الذاتي لنشاطاتها. كـما يلاحـظ أن كثيراً من الانتقادات قد تركزت حول الجوانب المالية والمادية والاقتصادية بالرغم مـن أن أهداف ودوافـع المؤسسـات العامـة لا تقتصرـ عـلى هـذه الجوانـب بـل تمتـد إلى جوانب أخرى سياسية واجتماعية وغيرها. إن التركيز عـلى الربحيـة والجوانـب الماليـة والمادية في قياس أداء المؤسسات العامة والحكم عليـه أغفـل حقيقـة وجـود جوانـب أخرى هامة يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقيـيم أداء هـذه المؤسسـات. فالجوانـب الإنسانية والاجتماعية تحتل مرتبة هامـة في مجـال قيـاس الأداء للمؤسسـات العامـة وبالتالي يكون التقييم أكثر واقعية عندما يرتكز على تحليل شامل لأوضـاع المؤسسـات العامة من النواحي المادية والقابلة للقياس الكمي والنـواحي السـلوكية والاجتماعيـة والسياسية التي لا يمكن إخضاعها إلى قياس كمي دقيق.

إن اختلاف الآراء والأساليب حول قيـاس أداء المؤسسـات العامـة يتمحـور حـول طبيعة العناصر المستعملة في التقييم بالإضافة إلى تعدد الجهات المعنيـة بتقيـيم أداء هذه المؤسسات بالرغم من استحالة حصر كافة عنـاصر تقيـيم المؤسسـات العامـة إلا أنهـا تشـمل مجموعـة واسـعة مـن المقـاييس والمعـايير الماديـة والماليـة والسـلوكية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها حيث سنذكر بعضها لاحقـاً. أمـا بالنسـبة للجهات المعنية بأداء المؤسسات العامة فهـي أيضـاً متعـددة وتشـكل المسـتهلكين أو جمهور

المستفيدين منها والمستثمرين فيها وجهات الرقابة العامة الداخلية والخارجية، والمواطنين عموماً. فالمستهلك مثلاً ينظر إلى تقييم أداء المؤسسات العامة من حيث نوعية إنتاجها وخدماتها ومستوى الأسعار بينما يقيمها المستثمر من حيث نسبة الربحية والعائدات على أمواله المستثمرة أما جهات الرقابة العامة فتركز على مدى تقيد المؤسسات العامة بالقوانين والأنظمة والمصلحة العامة وما إلى ذلك من مقاييس للأداء.

يمكن النظر إلى تقييم أداء المؤسسات العامة كنظام معقد يشتمل على مجموعة كبيرة من العناصر التي تتفاعل وترتبط في بعضها البعض كما أنها تتصف بدرجة من التعقيد الناتج عن تعددية الأهداف والمصالح وتناقضها أحياناً وتغير الظروف البيئية وديناميكيتها وصراع القيم وغير ذلك من جوانب التعقيد في تقييم الأداء. ومن الطبيعي أن بعض عناصر قياس الأداء تخضع للملاحظة المادية والكمية مباشرة بينما تخضع عناصر أخرى نوعية إلى وسائل وسيطة للتعبير عنها نسبياً بشكل كمي. كذلك فإن عناصر قياس الأداء في المؤسسات العامة تتفاوت من حيث إمكانية السيطرة عليها من قبل إدارة المؤسسة أو من قبل الحكومة المركزية ومن حيث وضوحها وفهمها وتحديدها بدقة. إن بعض عناصر الأداء في المؤسسات العامة تخضع لسيطرة إدارة هذه المؤسسات بينما بعضها الآخر تقع ضمن سيطرة الحكومة المركزية في حين تخرج عناصر ثالثة عن سيطرة كل من إدارة المؤسسة والحكومة المركزية بسبب ارتباط هذه العناصر بالظروف الخارجية الممتدة في البيئة الدولية للمؤسسات العمة كالأوضاع الاقتصادية العالمية مثلاً.

أولاً: العناصر المالية والمادية.

تمثل الربحية أحد العناصر الرئيسية لتقييم الأداء في بعض أنواع المؤسسات العامة بينما قد تعمل أنواع أخرى من المؤسسات العامة في ظل خسارة مالية أو في نقطة تعادل **Break – even point** أي تغطي إيراداتها نفقاتها وذلك تلبية لحاجات اجتماعية وسياسية أو لأمور تقتضيها العدالة والمصلحة المجتمعية العامة. وتقاس ربحية

المؤسسات العامة من خلال مؤشرات متعددة من أهمها العائد على الاستثمار والعائد على المبيعات والعائد على الأسهم والعائد على رأس المال. غير أن هذه المؤشرات لا تخلوا من مشكلات عدم الدقة في الحكم على أوضاع المؤسسات العامة وأداءها المالي خصوصاً عندما تستعمل لوحدها كمعايير منفردة أو معزولة عن الجوانب والأهداف غير المالية للمؤسسات العامة.

أما الكفاية والإنتاجية كمقياس لأداء المؤسسات العامة فيمكن النظر إليها في هذا البحث كمصطلحات مترادفة بالرغم من تعدد التعاريف واختلاف الآراء حول مفهوم وطبيعة كل منها.

تعرف الكفاية بأنها علاقة بين مدخلات ومخرجات من حيث تحقق المؤسسات كفاية في الأداء عندما تستطيع إنتاج كمية محددة من المخرجات (هدف معين) باستعمال أقل المدخلات الممكنة. ويمكن التعبير عن الكفاية والإنتاجية كعلاقة نسبية بين المخرجات والمدخلات المستعملة في إنتاجها أي وفقاً للمعادلة التالية:

$$\text{الإنتاجية (الكفاية)} = \frac{\text{المخرجات}}{\text{المدخلات}}$$

وبالنسبة للقدرة على التمويل الذاتي والخارجي فهي إحدى المؤشرات التي تعكس القدرة على البقاء **Survival** كهدف بعيد المدى للمؤسسات العامة. حيث يعتبر التمويل وتوفر المصادر الذاتية من العوامل الحيوية في استمرارية وبقاء ونجاح المؤسسات العامة كما أن ذلك من الدعامات الأساسية لاستقلال هذه المؤسسات وعدم خضوعها للتأثير المباشر والتدخل في قراراتها من قبل الحكومة المركزية. ويلاحظ أن كثيراً من المؤسسات العامة تنشأ بدءاً من خلال التخطيط والتمويل المركزي لتحقيق غايات محددة في إطار السياسة القومية العامة للدولة ويتوقع من هذه المؤسسات (أو بعضها على الأقل) أن تكون قادرة على تطوير مواردها الذاتية في الأمد الطويل. فالمؤسسات العامة الإنتاجية والصناعية مثلاً قد تنشأ وتعمل بخسارة مالية ودعم مالي مركزي في الأمد القصير وسنوات حياتها الأولى غير أنه يفترض في

هذه المؤسسات أن تحسن من أداءها المالي مستقبلاً. إن تحسين الأداء المالي وتطويره يتضمن الاعتماد على القدرات التمويلية الذاتية للمؤسسات العامة من خلال وسائل متعددة ومترابطة من بينها الكفاية الإنتاجية وزيادة العوائد والتراكم الرأسمالي وغيرها. إن التركيز على أهمية التمويل الذاتي للمؤسسات العامة لا يعني بأي حال التقليل من أهمية توفر المصادر المالية الخارجية سواء من قبل الحكومة المركزية أو مصادر التمويل الأخرى داخل الاقتصاد القومي أو خارجه. حيث أن المحافظة على سمعة المؤسسة المالية وقدرتها على الحصول على التمويل الخارجي وثقة التعامل المالي والإداري مما يمكنها من الحصول على احتياجاتها المالية واستثمارها بفعالية وكفاية وبالتالي تعزيز قدراتها المالية عموماً.

إن كمية ونوعية الإنتاج السلعي والخدمات هي من المؤشرات الهامة التي تبين مستوى الأداء في المؤسسات العامة. وقد وجدت هذه المؤسسات لتقدم خدمات محددة وإشباع حاجات مجتمعية عامة أو إنتاج سلع محددة لتحقيق مصلحة عامة. ومن الطبيعي أن المستوى الكمي (حجم الإنتاج) والمستوى النوعي (جودة الإنتاج) وفقاً للمعايير والمواصفات المحددة سلفاً هي انعكاس لمدى نجاح المؤسسات العامة وقدرتها على تحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقها. ويتضمن ذلك التقيد بالبرامج الزمنية للإنتاج والتكاليف المقدرة له وإيصال المنتجات للأماكن المحددة داخلياً وخارجياً والمحافظة على تخزينها بشكل سليم وغير ذلك.

أما السيطرة على مستوى الأسعار فيتضمن قدرة المؤسسة على التحكم بمستوى الأسعار المناسب لها سواء من حيث مدخلاتها التي تستعملها في العمليات الإنتاجية أو من حيث المخرجات المتمثلة في السلع والخدمات التي تنتجها. إن قدرة المؤسسة العامة على التنبؤ بتطور الأسعار وتغيرها المفاجئ والسيطرة على سلبيات الارتفاع أو الانخفاض غير المتوقع من خلال إجراءات وقائية مناسبة والتخطيط لكافة الاحتمالات. مثلاً تخزين كميات مناسبة من المواد الخام وتوقيع عقود لفترة زمنية مناسبة ودراسة الأسواق المحلية والخارجية وما إلى ذلك.

ثانياً: العناصر السياسية والاجتماعية.

تتضمن هذه العناصر مجموعة كبيرة من المؤشرات المترابطة والمتداخلة ببعضها البعض ومن أهمها المسؤولية الاجتماعية والتوظيف والثقة والشهرة والعدالة والعمل ضمن إطار السياسة القومية العامة. تعتبر المسؤولية الاجتماعية من أهم المؤشرات السياسية والاجتماعية وأوسعها محتوى وأكثرها إثارة للجدل والنقاش. إن المسؤولية الاجتماعية هي عبارة عن مفهوم متعدد الجوانب يحدد علاقة المؤسسات العامة (والخاصة) في المجتمع المحيط بها والتفاعلات المتبادلة بينهما. ويمكن فهم المسؤولية الاجتماعية كمعيار لأداء المؤسسات العامة من خلال توضيح أبعادها وفقاً لنموذج كيث ديفس **Keith Davis** والذي يقوم على الافتراضات التالية:

1. إن المسؤولية الاجتماعية نابعة من مصادر القوة الاجتماعية **Social Power** التي تمتلكها المؤسسات كقطاع رئيسي في المجتمع وتتمثل جزئياً بفرص العمل التي تقدمها هذه المؤسسات لمختلف الأفراد في المجتمع بمن فيهم الأقليات. كذلك فإن المؤسسات تسهم في بعض المشكلات البيئية وعلى رأسها التلوث **Pollution** وبالتالي يجب عليها تحمل مسؤولياتها الناتجة عن القوى المتعددة التي تتمتع بها وتمارسها في علاقاتها وتفاعلاتها ومدخلاتها ومخرجاتها داخل الإطار المجتمعي والبيئي الذي يحيط بها.

2. إن المؤسسات تعمل كنظام مفتوح يقوم على التفاعل والتواصل المستمر مع المجتمعات على شكل حلقات متصلة من المدخلات والعمليات والمخرجات والتغذية العكسية. وبالتالي فإن المؤسسات العامة تعمل من أجل البقاء في البيئة والمجتمع من خلال استعمال المدخلات التي تحتاجها منها وتقوم بعملياتها الإنتاجية المختلفة بهدف إنتاج السلع والخدمات التي تقدمها كمخرجات للمجتمع والبيئة المحلية والخارجية. حيث تكتمل حلقة النظام المفتوح بين المؤسسات العامة ومجتمعها من خلال التغذية العكسية التي تتمثل بكافة المعلومات وردود الفعل الإيجابية والسلبية حول سلوك وأداء

هـذه المؤسسـات وعلاقاتهـا مـع المجتمـع. وتتضـمن التغذيـة العكسـية الاسـتماع والتجـاوب والتفاعـل والتـأثير المتبـادل بـين المؤسسـات العامـة وجمهورها من المستهلكين والموردين وغيرهم من الجهات التـي لهـا علاقـة بعمل المؤسسات العامة. إن المسؤولية الاجتماعيـة تتضـمن وجـود قنـوات دائمة للاتصال والتفاعل الإيجابي القائم على الثقة والصدق والاستمرارية بين المؤسسات العامة (والخاصة) والجهات التي تمثـل المصـلحة العامـة بشـكل عام.

3. إن المسؤولية الاجتماعيـة تتضـمن تحديـد الفوائـد والتكـاليف الاجتماعيـة لمختلف النشاطات التي تقوم بها المؤسسـات العامـة حيـث أن الاعتبـارات الفنية والاقتصادية ليست كافيـة في جميـع الأحـوال لتقريـر مسـتوى الأداء المرغـوب لهـذه المؤسسـات وبالتـالي يجـب أن يشـمل تقيـيم الأداء في المؤسسات العمة الآثـار والنتـائج البعيـدة لمختلـف النشـاطات الاقتصـادية والإنتاجيـة التـي تقـوم بهـا هـذه المؤسسـات جنبـاً إلى جنـب مـع الآثـار الاجتماعية المرتبطة بالنشاطات الاقتصادية.

4. إن المسؤولية الاجتماعية تتضمن المشاركة في تحمل التكاليف الناتجـة عـن تقديم خدمات ذات فوائد اجتماعية. فالمؤسسات العامة (والخاصة) تقـدم مجموعة كبيرة من الخدمات المجتمعية التي تشبع حاجات ومصالح عامـة يقابلها خسارة مادية أو مالية وتكاليف يتحملها جزئياً أو كلياً المجتمع على شكل ضرائب أو أثمان مباشرة لهذه الخدمات.

5. إن المسؤولية الاجتماعية تنبثـق مـن مفـاهيم التضـامن المجتمعـي بحيـث تستطيع المؤسسات العامة (والخاصة) تقديم حلـول لكثـير مـن المشـكلات المجتمعية من خلال الإمكانيات المالية والفنية والبشرية التي تمتلكها هـذه المؤسسات أو تقع تحت سيطرتها. ويـبرر ديفـس رأيـه في هـذا المجـال بـأن التحسن والرفاه المجتمعي العام يؤدي إلى فائدة جميع الأفراد والمؤسسـات في المجتمع.

ومـن الطبيعـي أن الآراء تختلـف وتتعـدد حـول طبيعـة المسـؤولية الاجتماعيـة وحدودها بـالرغم مـن أن نمـوذج ديفـس المشـار إليـه آنفـاً يلخـص بعـض الوجهـات السائدة حول الموضوع. تعتبر المسؤولية الاجتماعية مفهوم مزدوج من حيث ارتباطها بكل من المؤسسات العامة والخاصة من جهـة وبمختلـف الأفـراد وفعاليـات المجتمـع من جهـة أخـرى. فهـي تقـوم عـلى المشـاركة في تحمـل الأعبـاء والتكـاليف والفوائـد (المسـؤوليات والامتيـازات) بـين مختلـف قطاعـات المجتمـع الفرديـة والجماعيـة والمؤسسية وفقاً لما يحدده المجتمع من معايير وأسس اقتصادية واجتماعية وسياسـية وإدارية وغيرها.

ثالثاً: العناصر الاقتصادية.

تعتبر المصادر المالية وغيرها من الإمكانـات البشريـة والماديـة والاقتصـادية التـي تستعملها المؤسسات العامة جزءاً هاماً من المـوارد القوميـة النـادرة التـي تحتـاج إلى قرارات رشيدة من حيث التوزيع والتخصيص بين الأولويـات المتنافسـة عليهـا بحيـث تحقـق أفضـل الاسـتخدام لهـذه المـوارد عـلى مسـتوى المؤسسـات العامـة ومسـتوى الاقتصاد القومي عموماً. إن قدرة المؤسسات العامة على اتخاذ قـرارات ماليـة رشـيدة تسهم في تحديد كفاية وفعالية استخدام الأموال العامة وتخصيصها عـلى نحـو يكفـل إشباع الحاجات المجتمعية والأهداف المرتبطة بها وتعزيز القدرات الإنتاجية للاقتصاد القومي. وتظهر أهمية ترشيد اسـتعمال المصـادر الإنتاجيـة التـي تـديرها المؤسسـات العامة في الدول النامية عموماً وتلك التي تعـاني مـن نقـص وفقـر واضـح في المصـادر المالية والطبيعيـة بشـكل خـاص. تتضـمن عمليـة الترشـيد مختلـف الجوانـب الماليـة والسلوكية والإدارية والاقتصادية حيث تترابط هذه الجوانب وتؤثر في بعضها الـبعض وفي مستوى الأداء للمؤسسات العامة. فمثلاً نجد أن بعض الدول النماية تقوم بتوزيع المصادر المالية المحدودة على عدد كبير نسبياً من المؤسسـات العامـة مـما يقلـل مـن أثرها ويساعد في تشتيت فعاليتها. وبالتالي يجب أن ترتكز القـرارات الماليـة المتعلقـة بتخصيص المصادر القوميـة وتوزيعهـا عـلى المؤسسـات العامـة إلى دراسـات الجـدوى الاقتصادية بحيث يتم استخدامها بأكبر فعالية ممكنة.

أما الدور التنموي للمؤسسات العامة فيعتبر من المؤشرات الاقتصادية الرئيسية لمستوى أداء هذه المؤسسات. حيث أن المشاركة في الجهود التنموية هي من المبررات الأساسية لنشوء المؤسسات العامة التي تعتبر أدوات فعالة تسهم في تحريك المصادر المالية من أجل التنمية الشاملة. تعمل المؤسسات العامة على أداء دورها التنموي في إطار بيئي متفاعل من الفرص والإمكانات والمحددات والمعوقات. وبالتالي فإن فعالية أداء هذه المؤسسات تكمن في قدرتها على استغلال الفرص ومواجهة المحددات والمشكلات التي تقف في طريق إنجازها للمسؤوليات التنموية الملقاة على عاتقها. إن ديناميكية البيئة المحيطة بالمؤسسات العامة في الدول النامية تزيد من صعوبة وتعقيد دور هذه المؤسسات في تحقيق الأهداف المرجوة منها حيث أن التغير السريع والمتواصل في مختلف الجوانب والمستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة والإدارية يتطلب قدرات إدارية عالية واستجابة مناسبة للتطورات البيئية المستمرة. ومن الطبيعي أن الدور التنموي للمؤسسات العامة يتمثل بمجموعة كبيرة من المقاييس مثل مدى مساهمة هذه المؤسسات في زيادة الدخل القومي والتراكم الرأسمالي بالإضافة إلى توفير خدمات البنية التحتية وغيرها.

تعتبر التجارة الخارجية من بين المجالات الحيوية التي تسهم فيها المؤسسات العامة في الدول النامية حيث أن المؤسسات العامة الإنتاجية بشكل خاص تلعب دوراً أساسياً في دعم الصادرات الوطنية وتحسين ميزان المدفوعات وزيادة القدرات التنافسية للصناعات والمنتجات الوطنية في السوق الدولية. إن أداء المؤسسات من الناحية الاقتصادية يتوقف على مدى مساهمة ونجاح هذه المؤسسات في مجال تعزيز قدرات الاقتصاد الوطني في علاقاته الاقتصادية مع الدول الأخرى.

أما إسهام قطاع المؤسسات العامة بمختلف مجالات نشاطها وتخصصاتها الوظيفية فيعتبر أيضاً من بين المؤشرات الرئيسية لقياس فعالية الأداء في هذه المؤسسات، فبالإضافة إلى الإسهامات التنموية العامة والمشار إلى بعضها آنفاً تتبادل المؤسسات العامة الطاقات الإنتاجية والاستهلاكية مع مختلف قطاعات الاقتصاد القومي وتتعاون

معها ضمن إطار السياسة القومية العامة. فمثلاً تتبادل مؤسسات القطاعين العام والخاص تقديم الخدمات والسلع التي تحتاج إليها على شكل نظم مفتوحة تتفاعل في حلقات متواصلة من المدخلات والعمليات والمخرجات والتغذية العكسية. وتجتمع هذه المؤسسات ضمن إطار الاقتصاد القومي كنظام موحد ومتكامل ترتبط مختلف أنظمته الفرعية (المؤسسات العامة أحدها) ببعضها لتحقيق المصلحة العامة المشركة. وبالتالي فإن مستوى أداء وإسهامات المؤسسات العامة في الاقتصاد القومي يعتبر مؤشراً حيوياً لمدى فعالية الاقتصاد القومي كنظام مترابط الأجزاء العامة والخاصة. ومما يؤكد هذه الحقيقة تعدد مجالات عمل المؤسسات العامة التي تشمل النشاطات الصناعية والمالية والتكنولوجية والاتصالات والنقل وغيرها من الخدمات والقطاعات الإنتاجية المترابطة والمتكاملة.

وتجدر الإشارة إلى أن العناصر الاقتصادية المذكورة أعلاه وغيرها متداخلة ومترابطة ببعضها بحيث أن فصلها عن بعضها جاء لأغراض التحليل النظري ولتوضيح دور بعض هذه العناصر كمؤشرات لأداء المؤسسات العامة وأثرها على الاقتصاد القومي.

رابعاً: العناصر الإدارية.

وتشمل مجموعة كبيرة من الجوانب التنظيمية والإدارية من أهمها التخطيط ونظم المعلومات والفعالية والحوافز والتدريب والتطوير والبحث والتكنولوجيا وغيرها. يرتبط أداء المؤسسات العامة بالعوامل الإدارية الداخلية حيث أنه كلما ارتكزت هذه المؤسسات إلى أنظمة إدارية فعالة ومتكاملة كلما أسهم في تطوير أداءها.

إن وضوح التخطيط كعملية ومحتوى يساعد في توجيه كافة الجهود البشرية والمصادر المالية والمادية وغيرها من المدخلات من أجل تعزيز أداء المؤسسات العامة. تعتبر الأهداف محور عملية التخطيط وموضوعه الأساسي حيث يجب تحديد الأهداف التنظيمية بدقة متناهية كما يجب ربط الأهداف بمختلف مستوياتها وأبعادها الزمنية الطويلة والقصيرة بالإضافة إلى الربط الحيوي بين الأهداف التنظيمية والأهداف

القومية كإطار لمؤسسات القطاع العام. إن وضوح الأهداف ودقة تحديدها تساعد في إنجازها وتسهل عملية الرقابة على مختلف الجهود والإمكانيات ودفعها في الإطار السليم.

وقد تزايدت الحاجة إلى توافر نظم المعلومات الإدارية التي تتميز بالتكامل والشمول وسهولة الاستعمال والحداثة. حيث إن وجود نظام معلومات العمليات الإدارية والتي تؤثر بدورها على مدى نجاح المؤسسات العامة في تحقيق أهدافها وتحسين أداءها باستمرار. كما أن المعلومات هي عنصر حيوي يساعد في تحديد مستويات الأداء الفعالة ضمن إطار الفرص والمحددات التي تحيط بعمل المؤسسات العامة وكيفية تطوير الأداء وفقاً لمعايير محددة تتماشي مع التغيرات والمستجدات البيئية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها. وتتضح أهمية نظام المعلومات في توفير البيانات والإحصاءات تقييمه من قبل الجهات المعنية داخل هذه المؤسسات ومن قبل الحكومة المركزية. وإن وجود نظام المعلومات المتكامل يعمل على إزالة الغموض في الأهداف والخطط والعلاقات والمسؤوليات مما يعزز من إمكانيات أداء المؤسسات العامة وزيادة فعاليتها في خدمة الأغراض التي أوكلت إليها بفعالية وكفاية ومسؤولية.

تعتبر فعالية الأداء (**Effectiveness**) في المؤسسات العامة من المؤشرات الإدارية الحيوية في تقييم قدرتها على إنجاز الأهداف والمسؤوليات المحددة لها. وبالرغم من الغموض والاختلاف والخلط المفاهيمي **Conceptual** الذي يحيط بالفعالية إلا أن المقصود بها يتلخص في مدى قدرة المؤسسة العامة على إنجاز أهدافها. أي أن الفعالية ترتبط بالقدرة على تحقيق الأهداف التنظيمية والتي تحدد بدورها في مدى كفاءة ومهارة العنصر البشري بالإضافة إلى توفر الإمكانات المالية والمادية والتكنولوجية وغيرها من المدخلات اللازمة لإنجاز الأهداف. وقد أشارت بعض الأبحاث إلى أن التدريب والكفاءة في العنصر البشري من أهم الأسباب الرئيسية في تدني مستوى الأداء العام في المؤسسات العامة. ومن الطبيعي أن فعالية الأداء ترتبط أيضاً بموضوع الكفاية الاقتصادية والإنتاجية المشار إليها في البحث آنفاً وتتفاعل معها.

كما أن فعالية الأداء تتضمن تحقيق الأهداف وفهم البيئة الخارجية والتأثير فيها والاستجابة المناسبة لتغيرها والحفاظ على نوعية وكمية الإنتاج. إن أداء العنصر البشري كعامل حيوي في تحديد الأداء المؤسسي العام هو محصلة للتفاعل بين مهارات وقدرات الأفراد في التنظيم ورغبتهم واستعدادهم لبذل قصارى جهودهم لتحقيق الأهداف التنظيمية المحددة.

أما الحوافز فهي تشمل جميع الإمكانيات والفرص والمزايا والتسهيلات المادية والمعنوية المباشرة وغير المباشرة التي تساعد في دفع الأفراد وحفزهم على بذل الجهود المخلصة والكافية من أجل إنجاز الأهداف التنظيمية. فالحوافز بمختلف أنواعها ومصادرها هي من بين المؤشرات الحيوية التي تؤثر في مستوى أداء المؤسسات العامة. ويتضمن نظام الحوافز أسلوب وفلسفة الإدارة خصوصاً فيما يتعلق بموقع ودور العاملين في اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتخطيط. حيث يختلف دور العاملين في المؤسسات العامة من دولة لأخرى ومن مؤسسة لأخرى في نفس الدولة. ويتمثل دور العاملين بثلاث مستويات هي انعدام المشاركة تقريباً إلى مشاركة فعالة ثم إلى دور أعمق هو ما يعرف بالتسيير أو الإدارة الذاتية المعمول بها في بعض الدول مثل الجزائر ويوغسلافيا. ومن الطبيعي أن المشاركة الفعالة من قبل العاملين في القضايا الإدارية الهامة تؤثر بشكل إيجابي على مستوى أداء المؤسسات العامة خصوصاً عند توافر الظروف والأوضاع الإيجابية الأخرى المؤثرة في الأداء.

كذلك فإن وجود نظام فعال للتدريب يعتبر من المؤشرات الهامة التي تساعد في تطوير أداء المؤسسات العامة. حيث أن الأداء يتضمن وجود أفراد أكفاء قادرين على الأداء بمهارة وفعالية وبالتالي فإن مستوى الأداء المؤسسي يتوقف على مدى كفاءة العنصر البشري الذي يمكن تطويره وتعزيز قدراته من المؤسسات العامة بمختلف أنواعه وأساليبه. ويشمل نظام التدريب في المستويات الداخلية والمستويات القومية على حد سواء.

أما البحث والتطوير والتكنولوجيا فهي أيضاً محاور هامة في مجال تقييم الأداء في المؤسسات العامة وهي أيضاً أدوات رئيسية تساعد في قياس الأداء وتعمل على تطويره وبيان العوامل المؤثرة فيه والعمل على تعزيز القدرات التنظيمية التي ترفع من مستوى الأداء الفردي والمؤسسي. فالبحث العلمي المنظم والمرتكز على الاحتياجات والجوانب التطبيقية بشكل خاص هي من بين الوسائل الرئيسية للتطوير الإداري والتنظيمي الذي يتضمن تسخير التكنولوجيا الحديثة من أجل تحقيق مزيد من الفعالية والكفاية في الإنجاز وتحقيق الأغراض التنظيمية. وتجدر الملاحظة بأن جوانب البحث والتطوير والتكنولوجيا تمثل حلقات متواصلة ومتفاعلة توثر وتتأثر ببعضها من جهة كما تتفاعل مع الأداء في المؤسسات من جهة أخرى. فهذه الجوانب تساعد في تطوير أداء المؤسسات وفي نفس الوقت فإن مدى إسهام المؤسسات العامة في جهود البحث والتطوير والتكنولوجيا يعتبر واحداً من المؤشرات العامة في قياس مستوى أداءها. وتشكل هذه الجوانب أيضاً مجالاً للتفاعل والتعاون بين الدول المتقدمة والدول النامية التي تتطلع إلى استعمال وسائل ونتاج التقدم التكنولوجي والبحث العلمي من أجل الإسراع في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي تحتل فيها المؤسسات العامة دوراً ريادياً.

إن العناصر الإدارية المذكورة أعلاه وغيرها تمثل مؤشرات مترابطة لقياس أداء المؤسسات العامة وتتفاعل مع العناصر الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية كأجزاء من نظام متكامل موحد. فالأداء المؤسسي يتوقف على تفاعل المصادر والإمكانات الداخلية للمؤسسات العامة مع بيئتها الخارجية كجزء من القطاع العام والاقتصاد القومي. ويجب أن يرتكز تقييم الأداء في المؤسسات العامة على التوازن والنظرة الشمولية والتكامل بين مختلف المعايير والجوانب التي تميز هذه المؤسسات وتعطيها خصوصية تنفرد بها دون غيرها من المؤسسات الأخرى في الاقتصاد والمجتمع.



الفصل السادس

تمويل التنمية

الفصل السادس

تمويل التنمية

تمهيد :

بالرغم من جدلية العلاقة بين التمويل والتنمية إلا أن الأموال هي من الأعصاب الحيوية في أي كيان تنظيمي هادف. إن الأموال عنصر أساسي من عناصر الإنتاج وبواسطته يمكن تفعيل الكثير من العناصر الأخرى وتدبيرها وتسخيرها من أجل بلوغ الأهداف المرسومة. لكن توفر الأموال بحد ذاتها لا يؤدي حتماً أو بالضرورة إلى الإنجاز الملائم للأهداف بل يجب أن تتوفر بالإضافة إلى الأموال عناصر ومتطلبات أخرى عديدة. ومن بين هذه العناصر الأخرى تأتي الإدارة والعناصر البشرية المؤهلة والتكنولوجيا وغيرها. وتظهر أهمية الأموال كوسائل مساهمة في إنجاز الأهداف في كل المستويات الفردية والجماعية والتنظيمية الخاصة والعامة وفي مختلف الدول النامية وغيرها.

ويقصد بتمويل التنمية توفير المصادر المالية اللازمة والملائمة للأهداف والطموحات التنموية. حيث تتأثر الخطط والمستويات التنموية بطبيعة التمويل المتاح لتحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط التنموية الشاملة وغيرها. وتختلف طبيعة التمويل حسب الوفرة الكمية للأموال ومصادرها وشروط استثمارها والعوائد المتوقعة منها وتكلفة الفرص الضائعة (البديلة) وغير ذلك من المتغيرات المتعلقة بتمويل التنمية.

تواجه الدول النامية (وغيرها) مشكلات عديدة ومتفاوتة في مجال تمويل خططها وبرامجها التنموية. وبالرغم من الوفرة المالية أو الفائضة أحياناً في بعض الدول النامية فإن هذه الدول لا زالت تعتبر في البدايات التنموية المتدنية نسبياً ووفقاً لمقاييس اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية وتكنولوجية وغيرها. كما أنه يلاحظ أن دولاً نامية أخرى فقيرة نسبياً من الناحية المالية فقد قطعت أشواطاً متقدمة نسبياً على طريق التنمية الشاملة وهذه الحقائق تؤكد جدلية العلاقة بين التمويل والتنمية.

ويرتبط بتمويل التنمية مشكلة الإدارة المالية الفعّالة للمصادر المتاحة وكيفية التعامل معها وتوجيهها نحو الاستثمار الأمثل. فالإدارة المالية متغير حيوي لا يقل أهمية عن توفر الأموال بحد ذاتها. حيث أن الوفرة المالية بدون إدارة مالية فعّالة قد تؤدي إلى نتائج عكسية أو سلبية بالنسبة للتنمية والاقتصاد القومي عموماً. وبالتالي فإن التمويل الكافي والإدارة الفعّالة يمثلان وجهين لعملة واحدة هي الاستثمار الفعّال والأمثل أو الإنجاز الملائم للأهداف. وبعبارة أخرى فإن التمويل والإدارة هما وجهان متلازمان للإدارة المالية التنموية.

إن الإدارة المالية التنموية هي جزء أساسي من إدارة التنمية كنظام كلي مترابط يحتوي على أجزاء أخرى حيوية مثل إدارات الأفراد والتكنولوجيا والتخطيط والتنظيم وغيرها. وتعتبر الإدارة المالية التنموية مفتاحاً رئيسياً للنجاح أو الفشل في الجهد التنموي الشامل.

الإدارة المالية التنموية.

تشمل الإدارة المالية التنموية مجموعة من النشاطات المترابطة والمتعلقة بتوفير الأموال اللازمة لتنفيذ الجهود والأهداف التنموية ضمن إطار عقلاني يقوم على الاستخدام الأمثل للأموال المتاحة وفقاً للأولويات المدروسة بكفاية وفعالية وربط بالبيئة المحيطة. وهي تشمل التخطيط المالي بكل جوانبه وأبعاده الموضوعية والزمنية والجغرافية. كما تشمل تنفيذ الخطط المالية والرقابة عليها وتقييمها وفقاً لأصول الإدارة المعاصرة. وبعبارة أخرى فإن الإدارة المالية التنموية تتمثل في تطبيق (علم وفن) الإدارة الحديثة في مجالات التمويل التنموي والتي تصب في النهاية في جهود التنمية القومية الشاملة.

ومن أهم وظائف الإدارة المالية التنموية ما يلي:

1. التخطيط المالي التنموي بما في ذلك الأهداف المالية وتقدير الاحتياجات المالية وتوزيع المخصصات المالية المتاحة بين الأهداف المرسومة وفقاً لسلم الأولويات الملائم للمجتمع وظروفه المحلية.
2. تحديد مصادر التمويل والبحث عن أفضلها من حيث الفوائد والشروط الأخرى للتمويل وإجراء الاتصالات والتنسيق اللازم والمستمر لضمان توفير الأموال الكافية لتلبية الأهداف والمشكلات والطموحات التنموية.
3. الربط بين التخطيط المالي التنموي (الرأسمالي والاستشاري) والموازنة العامة للدولة كخطة سنوية قصيرة الأمد بحيث يتحقق الانسجام والوحدة والترابط في الأهداف العامة ويزول التناقض والازدواجية بينها.
4. التنسيق بين سياسات التمويل التنموي والسياسات العامة للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والنقدية والتشريعية وغيرها.
5. الاهتمام بالمتابعة والتقييم والرقابة كعمليات مترابطة ومستمرة وضرورية من أجل ضمان حسن سير العملية التنموية وخصوصاً أبعادها المالية. حيث أن هذه العمليات تمثل صمام أمان للاقتصاد القومي وحمايته من التضخم ومخاطر المديونية ومشكلات ميزان المدفوعات وغير ذلك من الاحتمالات المرافقة للتمويل التنموي.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تتوزع وظائف الإدارة المالية التنموية في الواقع العملي بين جهات حكومية (وربما خاصة) عديدة. وبالتالي فلابد والحالة هذه من توفر درجة عالية من التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات المعنية بالإدارة المالية التنموية. ويمكن أن يتم التنسيق من خلال إشراف الجهات العليا في الإدارة العامة على نشاطات الإدارة العامة على نشاطات الإدارة المالية التنموية بطريقة تنظيمية أو مؤسسية محددة. إن مثل هذا التنسيق هو في غاية الحيوية نظراً للدور الملقى على عاتق الإدارة المالية التنموية والذي يحدد مستقبل التنمية وأوضاع الاقتصاد القومي.

مصادر التمويل التنموي.

تقع مسؤولية البحث عن المصادر الملائمة لتمويل التنمية في مقدمة المهام والأولويات للإدارة المالية التنموية. وتنبع خطورة هذه المسؤولية من طبيعة الآثار والمخاطر المحتملة على الاقتصاد القومي والأهداف التنموية. حيث إن اختيار مصادر التمويل وخصوصاً الخارجية منها هو قرار لا يخلو من التكلفة والمخاطرة. وبالتالي فإن الإدارة المالية الفعّالة يجب أن تتصف بالوعي الكامل والدراسة والتحليل الكافي لكل مصدر تمويلي متاح بحيث تعظّم الفائدة وتقزّم التكلفة أو المخاطر المرتبطة به. أي أن ننظر إلى القرار المالي كنظام متكامل ومفتوح بحيث نتعامل معه من كافة الزوايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. فليس المهم الحصول على التمويل فقط وبأي شكل من الأشكال أو الشروط أو الآثار. إنما المهم هو الحصول على التمويل المستقر والملائم (كماً وكيفاً) والذي يؤدي إلى النتائج المرغوبة بأقل تكلفة ممكنة وبأقل المخاطر المحتملة.

ويتضمن القرار المالي المتعلق بالمصادر التمويلية بالإضافة إلى الجوانب المذكورة آنفاً مسألة الاستخدام الأمثل للمصادر المالية المتوفرة. حيث أنه يجب توجيه الأموال للمشاريع الملائمة بناء على دراسات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية ووفقاً لسلم الأولويات. إن الاعتماد على مصادر مالية ملائمة يتطلب أيضاً الإنفاق الملائم للأموال لضمان الربط الفعّال بين المصادر المالية وأوجه إنفاقها ضمن إطار السياسة التنموية والعامة للدولة. كما أن أي خلل في عملية الربط هذه سوف يؤثر سلباً على الجهود التنموية وعلى الاقتصاد القومي بشكل عام.

ويمكن تصنيف مصادر التمويل التنموي في فئتين رئيستين هما:

أ. التمويل المحلي ويشمل كافة المصادر المتاحة في القطاعين العام والخاص داخل الاقتصاد الوطني. ومن أهم المصادر المحلية ما يلي:

(1) الأفراد من خلال الجهود المباشرة في الاستثمار ومن خلال عمليات التمويل بالأسهم والسندات والتبرعات والمدخرات وغيرها.

(2) المؤسسات الخاصة بمختلف أنواعها ومجالات عملها وسبل مساهمتها في جهود التنمية وتمويلها من خلال الاستثمار المباشر وعمليات الاقتراض وشراء الأسهم والسندات الحكومية والمساهمة في رأس مال بعض المؤسسات المختلطة وغير ذلك من أشكال المساهمة المالية وغيرها. بالإضافة إلى ذلك توجد مؤسسات متخصصة بالتمويل التنموي والاستثماري.

(3) المؤسسات الحكومية بمختلف أشمالها ووظائفها تسهم في تمويل الجهود التنموية العامة والخاصة المترابطة. حيث يوجد العديد من المؤسسات العامة المتخصصة بالتمويل التنموي بالإضافة إلى وجود بعض المؤسسات الناجحة والإنتاجية والتي توفر التمويل لغيرها بطرق عديدة منها الاستثمار المباشر والقروض والكفالة وغيرها.

(4) التمويل (التعاوني) من خلال تجمع أفراد أو مؤسسات مالية أو غيرها من أجل تقديم تمويل مشترك لأغراض تنموية محددة. مثلاً على ذلك الجمعيات التعاونية للاستهلاك أو الإسكان أو غيرها بالإضافة إلى التجمعات البنكية التي تقدم قروضاً مشتركة وكبيرة للحكومة في مجال تنموي محدد.

ب. التمويل الخارجي ويشمل كافة مصادر التمويل التي تأتي من خارج الاقتصاد القومي. ومن أهم مصادر التمويل الخارجي ما يلي:

1. الاستثمارات الخاصة الفردية أو المؤسسية.
2. المصادر الحكومة الثنائية أي بين الدولة وحكومة أخرى بشكل ثنائي مباشر وفقاً للاتفاق بينهما حول شروط التمويل المختلفة.
3. المؤسسات الإقليمية للتنمية والتعاون والتمويل في المجالات المتخصصة والعديدة في المناطق المختلفة من العالم. ومن الأمثلة على

ذلك، الجامعة العربية ومنظماتها المتخصصة، منظمات أوروبية وإفريقية وأمريكية وآسيوية عديدة.

4. المؤسسات الدولية والمتمثلة بمنظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المنبثقة عنها في كافة مجالات التعاون الاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي والإداري وغيرها من المجالات التنموية الشاملة.

يعتبر اختيار المصدر التمويلي الملائم قرار ديناميكي ومعقد وموقفي يرتبط بالبيئة المحيطة كنظام مفتوح. وهناك مجموعة كبيرة من المتغيرات تحكم القرار المتعلق باختيار مصدر التمويل الملائم، ومن أهم هذه المتغيرات ما يلي:

أ. التوقيت الملائم حيث أن ما هو متاح الآن وهنا قد لا يكون متاحاً بعدئذٍ أو هناك؟

ب. الجهة المناحة والجهة المستقبلة هي متغيرات أيضاً؟

ج. الشروط المتعلقة بالتمويل مثل الفائدة والمدة والمبلغ وغيرها أيضاً متفاوتة؟

د. البدائل التمويلية المتاحة متغيرة أيضاً؟

هـ. الظروف السياسية والاقتصادية والبيئية هي متغيرات حاسمة أيضاً؟

المساعدات الخارجية والتنمية.

احتل موضوع المساعدات الخارجية مكانة هامة في الدراسات الاقتصادية والمالية العامة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية. فقد ازدادت أنواع ومصادر وأحجام المساعدات الخارجية بشكل ملموس بعد هذه الحرب. وأصبحت المساعدات الخارجية أداة سياسية واقتصادية هامة في العلاقات الدولية والسياسية الخارجية. وقد اختلف كثير من الكتاب حول مفهوم المساعدات الخارجية وأسس توزيعها وآثارها الاقتصادية والسياسية. فيعرفها البعض بشكل واسع بحيث أنها تشمل كافة أشكال التحويل في

المصادر الاقتصادية والمالية والحكومية والخاصة من دولـة أو مجتمـع إلى آخـر. ويعرفها آخرون على نحو أقل شمولاً وأكثر تحديداً لتشمل التحولات الحكومية وشـبه الرسمية في المصادر الاقتصادية والماليـة إلى حكومـات الـدول الناميـة. وهـذا يتضـمن التحولات التي تتم مـن المـنظمات الدوليـة والإقليميـة إلى حكومـات الـدول الناميـة. ويمكن تحديد بعض الجوانـب الرئيسـية للمسـاعدات الخارجيـة مـن حيـث أهـدافها وأشكالها ومصادرها وآثارها أو دورها في التنمية.

تهـدف المسـاعدات الخارجيـة إلى تحقيـق مجموعـة مترابطـة مـن الأغـراض والسياسات القومية والخارجية. وتختلـف طبيعـة وتفصـيل هـذه الأهـداف بالنسـبة للدول المانحة والدول المستقبلة للمساعدات. إلا أن الأغراض الرئيسية يمكن تصـنيفها كما يلي:

(1) الأهداف الإنسانية: وتـتلخص في المسـاعدة العامـة للمجتمعـات الفقـيرة كواجب إنساني بالدرجة الأولى. وانطلاقاً مـن مبـدأ الانفتـاح والتفاعـل في المجتمعات الدولية فإن الدول الغنيـة اتجهـت إلى مسـاعدة تلـك الـدول الفقيرة لأنه لا يمكن للأغنياء القلة التمتع بالحياة في مجتمع فقير.

(2) الأهداف السياسية: تحاول الدول الغنيـة وخاصـة الكـبرى توسـيع نطـاق نفوذها وسياستها ونشر مبادئ فلسفتها القومية العامة والحفـاظ عليهـا. وبناء على ذلك تقوم هذه الدول بمسـاعدة الـدول الناميـة الفقـيرة بغيـة المحافظة عليها ضمن فلكها حرصاً على عدم انحيازها للأطراف المغايرة.

(3) الأهداف الإستراتيجية: تمتاز بعض الدول بموقـع جغـرافي اسـتراتيجي هـام من حيث كونها ممرات دولية هامة أو بحكم قربها أو توسـطها للحـدود مع دولة مختلفة استراتيجياً. وتنفق بعض الدول الغنية أموالاً على شـكل مساعدات مختلفة للحفـاظ عـلى هـذه المواقـع وخوفـاً مـن ضـياعها إلى الطرف الآخر.

(4) أما الأهداف الاقتصادية فتركز على تنمية الموارد القومية وتنشيط الفعاليات الاقتصادية وتحقيق التقدم العام بالإضافة إلى توسيع السوق الاقتصادية والتبادل التجاري.

إن هذه الأهداف الرئيسية العامة للمساعدات الخارجية توجه السياسات الخارجية للدول المانحة والمستقبلية على حد سواء ولكن باتجاهات تناسب الأهداف القومية لهذه الدول وبعبارة أخرى فإن لكل من الدول المانحة والدول المستقبلية للمساعدات أهداف اقتصادية وسياسية وإستراتيجية وإنسانية. أما الأهداف السياسية للدول المانحة للمساعدات فيمكن أن تكون المحافظة على ولاء بعض الدول أو موالاتها للاتجاهات والفلسفات السياسية القومية للدولة المانحة. في حين أن الأهداف السياسية للدول المستقبلة للمساعدات يمكن أن تتمثل في إرضاء الشعب والحصول على تأييده للحكومة. ومن حيث الأهداف الاقتصادية فإن الدول النامية (المستقبلة للمساعدات) ترنو إلى تحقيق تقدم ونمو اقتصادي وتحسين النشاط التجاري وأمور التنمية الشاملة. ومن الأهداف الاقتصادية للدول المانحة للمساعدات يمكن أن يكون توسيع السوق الاقتصادية لمنتجاتها والاستفادة من فائض محاصيلها الزراعية، وتنشيط حركة التبادل التجاري. أما من الناحية الإستراتيجية فقد تكون للدول المانحة والمستقبلة مصلحة مشتركة في الدفاع عن حدودها وفلسفاتها القومية ضد مخاطر القوى المعادية. وبالرغم من ذلك فإن الدول الكبرى تكون هي المستفيدة الأولى في العادة.

أما الأشكال والصور التي يمكن أن تأخذها المساعدات الخارجية فيختلف كماً ونوعاً لما تقتضيه سياسات وأهداف وظروف الدول المانحة والدول المستقبلة للمساعدات ويمكن تحديد بعض الصور والأشكال الرئيسية للمساعدات الخارجية على النحو التالي:

1. مساعدات اقتصادية مثل التسهيلات الاستثمارية والدعم المادي بمواد محددة كالحبوب ومشتقاتها وما شابه ذلك.

2. المنح المالية والعينية وتستعمل هذه خاصة في الحالات الإنسانية كالدعم الغذائي والصحي والتعليم وما شابه.
3. المساعدات العسكرية بأشكالها المختلفة.
4. الدعم المالي للموازنة العامة.
5. المساعدات الفنية والتكنولوجية بالتجهيزات والخبراء واستثمارات.
6. القروض بمختلف أنواعها وشروطها ومصادرها.

تقوم بعض الدول بتقديم مساعدات اقتصادية على شكل استثمارات ومشاريع اقتصادية حيث يمكن للدول الغنية استثمار بعض أموالها في دول معينة بحاجة للمساعدة وخاصة حين تتوفر المواد الخام اللازمة. وتسهم مثل هذه الاستثمارات في خلق فرص عمل ومصادر دخل لأفراد الدولة المستقبلة للمساعدة. وقد تسهم الاستثمارات الخارجية أيضاً في تحريك الفعاليات الاقتصادية القومية. كما أن بعض الدول الغنية تتميز بوجود فائض كبير في بعض محاصيلها الزراعية كالحبوب حيث قد تبيع فائضها بأسعار معتدلة نسبياً أو على شكل مساعدات عينية في بعض الأحيان.

وقد تقوم الدول الغنية أيضاً بتقديم مساعدات مادية عينية لبعض الدول الفقيرة أو الدول التي تحتاج إلى مساعدة معينة في مواجهة ظروف إنسانية أو طارئة. حيث تعاني بعض الدول من نقص في المواد الغذائية نتيجة لكبر حجم السكان وقلة المصادر المحلية. وفي مثل هذه الحالات الإنسانية تقدم عادة مساعدات مادية كالغذاء والملبس والمواد الصحية.

كما تقوم الدول الغنية وخاصة التي تمثل مراكز القوى في العالم بتقديم مساعدات عسكرية لبعض الدول التي تتمتع بمزايا ومواقع إستراتيجية هامة. حيث أن بعض المواقع البرية أو البحرية تعتبر هامة للدفاع والوقاية من الأخطار والتهديدات المعادية. وتكون المساعدات العسكرية بأشكال مختلفة. فمنها ما يكون على شكل خبراء ومستشارين في الشؤون العسكرية كما يمكن أن تكون على شكل تجهيزات ومعدات عسكرية أو كليهما معاً. ويعتبر بعض الكتاب المساعدات العسكرية من قبيل

المساعدات الاقتصادية لما لها من أثر الإحلال البديل **Substitution effect** بمعنى أنه في غياب مثل هذه المساعدات قد تخصص الدولة جزءاً من نفقاتها العامة لتغطية بعض حاجاتها العسكرية. أما في حالة وجود مثل هذه المساعدات فإن الدولة المستقبلية للمساعدة يمكن أن توفر جزء من نفقاتها العسكرية وتوجيه ذلك للتنمية العامة.

ومن الأشكال الأخرى للمساعدات الخارجية الدعم المالي المباشر للموازنة العامة للدولة فتقوم بعض الدول الغنية بتخصيص دعم مالي سنوي لبعض الدول الصديقة بقصد تخفيض العجز في موازنتها العامة ومساعداتها في النهوض بالأعباء التنموية المترتبة عليها. كما يهدف دعم الموازنة إلى مساعدة الدولة المستقبلة له في مواجهة بعض الضغوط المحلية أو الخارجية.

كما تقوم الدول المتقدمة تكنولوجيا بتقديم دعم فني ومساعدات بالأجهزة الفنية والخبراء والاستشارات الإدارية والاقتصادية. وتهدف مثل هذه المساعدات إلى تحسين فعاليات الإدارة في الدولة المستقبلة لها. وقد تسهم في المساعدات الفنية في التقدم الاقتصادي العام ومواجهة بعض المشاكل التي تعاني منها المجتمعات الفقيرة.

على أن المساعدات الخارجية لا تقتصر على مساعدات فنية واقتصادية أو عسكرية دون مقابل، أي أن المساعدات الخارجية تشمل أيضاً أشكالاً مختلفة من القروض، فهناك قروض سهلة الشروط **Concessionary Loans** وقروضاً تجارية عادية. أما القروض السهلة فتتميز بأسعار فائدة منخفضة نسبياً وأقساط مريحة أو مدة زمنية أطول. في حين أن القروض التجارية تتصف بشروط صعبة نسبياً من حيث ارتفاع معدل الفائدة وقصر مدة القرض وفترات الإعفاء الأولي (الرحمة) **Grace Period**. أما القروض التي تعتبر من قبيل المساعدة الخارجية فتكون من النوع ذات الشروط السهلة نسبياً.

كما أن هناك قروضاً مشروطة وأخرى غير مشروطة. فالقروض المشروطة تعني ربط القرض الممنوح بوجهات إنفاق معينة أو الالتزام بمسألة محددة تهم الطرف المانح

للقرض. وتتصف القروض المشروطة بعدم مرونتها واحتمال مساسها بسيادة الدولة أو أهدافها العامة. أما القروض غير المشروطة فلا تنص على أية شروط محددة لاستعمال الأموال المقترضة. وتختلف توجيه أموال القرض حسب أهداف الدولة وخططها التنموية. وتختلف القروض العامة عن الأنواع المتعددة من المنح والمساعدات. فالأخيرة تعطى دون مقابل أو التزام محدد بسدادها. على أن هناك مبررات للمفاضلة بين إعطاء المنح أو القروض كجانب من المساعدات الخارجية. فيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

1. تعتبر المنح أكثر ملائمة من القروض عندما تكون الدولة الممنوحة فقيرة جداً.
2. تعتبر القروض أكثر ملائمة من المنح عندما تعطى لمشاريع يتوقع منها دخلاً معقولاً.
3. تساعد القروض عادة على المحافظة على كفاية وعقلانية توزيع المصادر واستخدامها بالوجه الاقتصادي المناسب.
4. تفضل المنح على القروض عند تمويل النفقات ذات الطبيعة الاستهلاكية.

إن العبء الناتج عن المنح يقع بشكل رئيسي على الدول المانحة بينما يقع العبء الأكبر من القروض على الدولة المستقبلة للمساعدة. كما أن المنح قد لا تخلو من بعض التكاليف أو التنازلات السياسية من جانب الدولة الممنوحة. وهناك مصادر متعددة للقروض العامة والتنموية ومنها الثنائية والمتعددة الأطراف أو الدولية والإقليمية. أما الثنائية فتكون بين حكومة الدولة الفقيرة وجهات خارجية مثل الحكومات الأخرى والبنوك والمنظمات الخاصة. أما المساعدات الدولية والإقليمية فتكون مقدمة من منظمات دولية كالأمم المتحدة وأجهزتها المختلفة، مؤسسات الإقراض الدولية كالبنك الدولي (**WB**) وصندوق النقد الدولي (**IMF**) بالإضافة إلى المنظمات الإقليمية المنتشرة في أنحاء العالم. ويرى بعض الكتاب **Frank &**

(Baird) إن المساعدات الدولية متعددة الأطراف يمكن أن تفضل على المساعدات الثنائية لعدة أسباب من أهمها:

1. إن المساعدات الدولية الجماعية تميل إلى الحد من التأثيرات السياسية المباشرة على الدول الفقيرة.
2. إن المساعدات الدولية يمكن أن تكون أكثر نجاحاً في تنشيط التنمية لاعتمادها على معايير فنية محايدة نسبياً.
3. إن الدول النامية تميل إلى تقبل النصح من الخبراء الدوليين أكثر من هؤلاء القادمين من دول معينة. فالأفراد والخبراء الدوليون يقدمون مساعدات للدول النامية بناء على صفتهم الدولية وليس بناء على جنسية محددة.
4. المساعدات الدولية تعطي للدول النامية شعوراً بالمشاركة وبالتالي تدفعهم إلى بذل جهود تعاون أكثر في هذا المجال.
5. تقديم المساعدات الدولية يركز على دوافعها الإنسانية أكثر من دوافعها الإستراتيجية.

أما من حيث الآثار العامة للمساعدات الخارجية وخاصة على الدول المستقبلة لهذه المساعدات فهي من المواضيع التي يشوبها تعقيدات وخلافات سياسية واقتصادية وفلسفية. فبالرغم من الفوائد التي تحققها المساعدات الخارجية إلا أنها وجهت إليها انتقادات متعددة. إن المساعدات الخارجية بأنواعها المختلفة تساعد الدول الفقيرة في تغطية جزء من حاجاته المالية اللازمة للخدمات العادية ومشاريع التنمية الشاملة خاصة وإن بعض الدول النامية فقيرة جداً من حيث مصادرها الطبيعية والاقتصادية. وقد بلغ الفقر المالي في بعض الدول إلى درجة أنها تعتمد على المساعدات الخارجية في أكثر من 50% من موازنتها العامة والتنموية.

وقد انتقدت المساعدات الخارجية من عدة جوانب سياسية واقتصادية واجتماعية. فمن الناحية السياسية قد تعرض المساعدات الخارجية استقلال الدول النامية وسيادتها

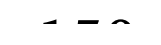
للخطر. وقد يمكن استعمال المساعدات الخارجية كوسيلة للتأثير والنفوذ والضغط والمساومة السياسية. كما قد تؤدي القروض الدولية العامة إلى تراكم الدين العام وزيادة حجمه وفوائده إلى درجة توقع الأجيال القادمة تحت أعباء طائلة. وقد تؤثر المساعدات الخارجية على الموازين العامة للدولة مثل الميزان التجاري وميزان المدفوعات وتؤدي إلى عجز في هذه الموازيين. وتتوقف المحددات والمخاطر الاقتصادية للمساعدات الخارجية جزئياً على طاقة الدول المستقبلة لاستيعاب المساعدة فنياً ومالياً وإدارياً واستغلالها بفعالية تمكن من تحمل أعبائها. ويهاجم بعض الكتاب المساعدات الخارجية على أساس أنها استعمارية تستعمل لاستغلال الشعوب الفقيرة وإبقائها تحت السيطرة الأجنبية.

وخلاصة القول فإن المساعدات الخارجية تعتبر من الأدوات الرئيسية للسياسة الخارجية والتي يمكن أن توجه وفقاً لأهداف محددة ترسمها الدولة المانحة للمساعدة. ويواجه موضوع المساعدات الخارجية مشكلات أساسية تتعلق بتحديد مفهوم واضح ومتفق عليه بين الدارسين والساسة في هذا المجال. كما أنه لا يوجد دلائل حاسمة على الآثار الحقيقية للمساعدات الخارجية ودورها في العملية التنموية الشاملة. إن الطبيعة المعقدة للمساعدات الخارجية راجعة إلى كونها مبنية على عوامل سياسية وفلسفية وعقائدية إلى أكثر من كونها مبنية على عوامل موضوعية أو اقتصادية بحتة. وبالتالي فإن النقاش حول هذا الموضوع يمكن أن يمتد إلى صفحات عديدة دون الوصول إلى نتيجة نهائية حاسمة.

الفصل السابع

التنمية المحلية

:



الفصل السابع

التنمية المحلية

مفهوم التنمية المحلية :

يشير مصطلح التنمية المحلية إلى النطاق الجغرافي للتنمية والذي يشـمل منطقـة جغرافية محددة ضمن البقعة الجغرافية الكاملة للدولة. ويمكن التمييز بين مستويين للتنمية المحلية هما المستوى المحلي الواسع والمستوى المحـلي الضـيق. حيـث يشـمل المستوى الواسع إقليمياً محـدداً وفقـاً للتقسـيمات الإداريـة السـائدة في الدولـة مثـل المحافظة أو مجموعـة مـن المحافظـات. وتسـمى التنميـة المحليـة بمفهومهـا الضـيق فيشمل مدينة أو قرية أو تجمعات سكانية محدودة أو صغيرة نسبياً. وتجدر الإشـارة إلى أن هناك اختلافات مفاهيمية حول موضوع التنمية المحلية.

وينظر بعض الكتاب إلى التنمية بمستوياتها المختلفة من زاويتين هما:

أ. زاوية التنمية الإقليمية **Regional Development** وتشمل بقعة جزئية لكنها كبيرة نسبياً ضمن الإقليم الكامل للدولة.

ب. زاويـة التنميـة المحليـة بمعناهـا الضـيق **Local Development** والتـي تشمل المناطق البلدية والقروية الصغيرة نسبياً.

كما ينظر كتاب آخرون إلى التنمية المحلية الخاصة ببعض المناطق في الدولة مـن زاوية مدى التحضر أو التمدن وبالتالي تم التمييز بين نـوعين مـن التنميـة المحليـة في هذا المجال، وهما:

أ. التنميـة المدنيـة أو الحضريـة **Urban Development** والتـي تخـص التجمعات السكانية الكـبرى والتـي تتصـف بـبعض الخصـائص السـكانية والاجتماعية والاقتصادية المعقدة نسبياً. وتشمل التنمية الحضريـة المـدن الكبرى وتجمعاتها المحيطة بها.

ب. التنمية الريفية **Rural Development** والتي تخص تجمعات سكانية صغيرة نسبياً وقروية وريفية والتي تتصف بمستويات تنموية منخفضة بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والسكنية وغيرها.

ومهما يكن أمر الاختلافات المفاهيمية حول التنمية المحلية فإنها تبقى موضع اهتمام مركزي ضمن مفهوم التنمية القومية الشاملة. حيث أن التنمية بمختلف مستوياتها موجودة في أرض الواقع وهي مترابطة ومتفاعلة كنظام موحد ومفتوح.

دوافع الاهتمام بالتنمية المحلية.

لقد حظيت التنمية المحلية باهتمام متزايد في العقود الأخيرة وعلى كافة المستويات الأكاديمية والعملية لأسباب عديدة ومترابطة. بينما لم تلق التنمية المحلية الاهتمام الكافي تقليدياً وعلى مختلف المستويات النظرية والتطبيقية أيضاً. وقد أدى هذا التجاهل أو الجهل بأهمية التنمية المحلية وعلاقتها الحيوية بالتنمية القومية الشاملة إلى ظهور مشكلات عديدة أدت بمجملها إلى خلل في التوازن التنموي والمجتمعي بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وغيرها. وقد أدى الخلل في التوازن التنموي إلى لفت انتباه الساسة الأكاديميين إلى موضوع التنمية المحلية كجزء لا يتجزأ من التنمية القومية الشاملة والمتوازنة.

ويمكن تلخيص أهم الأسباب والدوافع الكامنة وراء الاهتمام المتزايد في التنمية المحلية بما يلي:

أ. أسباب فكرية وسياسية وثقافية مترابطة تتمثل بزيادة الوعي العام للناس في المجتمعات المعاصرة. حيث أدت الجهود التعليمية المختلفة ووسائل الإعلام والاتصال الجماهيري الواسع والانفتاح والتفاعل الفكري والثقافي إلى وعي الجماهير بحقوقها ومطالبها ضمن معايير العدالة والمساواة والتوازن.

ب. أسباب عملية عديدة تتضمن جوانب اقتصادية وإدارية واجتماعية وبيئية وأهمها ما يلي:

(1) الهجرة الداخلية من المحليات إلى التجمعات السكانية المركزية والكبرى وما رافق ذلك من آثار سلبية مثل ازدحام المدن والبطالة وتفريغ الريف والقرى وهجر الأرض المنتجة والترف الاستهلاكي الزائف وتزايد الطلب على الخدمات العامة في المدن وغيرها من المشكلات.

(2) الاستفادة من المصادر والثروات المحلية في مجالات عديدة مثل الزراعة والمياه والسياحة وغيرها من المصادر وتوجيهها لخدمة التنمية القومية الشاملة.

(3) تعزيز المشاركة الشعبية في التنمية وتفعيل دور المواطنين في كافة المناطق في الإسهام في الجهود التنموية تخطيطاً وتنفيذاً.

(4) التوجه نحو اللاتركيز واللامركزية الإدارية بحيث تتطور كافة المناطق المحلية والمركزية بشكل متقارب نسبياً ويسمح بتقديم الخدمات العامة بسرعة وكفاية وفعالية وكفاءة.

(5) تعزيز الاستقرار والوحدة والقوة والتعاون والانسجام العام على المستوى الوطني بشكل يسهم في تحقيق الأمن الداخلي ويعزز قدرات الدفاع الخارجي.

ومن الطبيعي أن الأسباب المذكورة آنفاً هي دوافع مترابطة أدت إلى زيادة الاهتمام بموضوع التنمية المحلية على كافة المستويات الأكاديمية والعملية.

وتتمثل الاهتمام المتزايد بالتنمية المحلية بالمظاهر التالية:

أ. ظهور مؤلفات كثيرة تدور حول موضوع التنمية المحلية وعلاقته بالتنمية القومية الشاملة. وكانت هذه المؤلفات على شكل كتب ومقالات وأبحاث وتقارير ودراسات لجوانب عديدة من التنمية المحلية.

ب. عقد الندوات والمؤتمرات وحلقات البحث المتخصصة بالتنمية المحلية وتحديد بعض التوصيات والحلول للمشكلات المتصلة بالتنمية المحلية.

ج. تدريس بعض المساقات المرتبطة بالتنمية المحلية في الكليات والجامعات.

د. وضع الخطط التنموية المترابطة على المستويات القومية والإقليمية والمحلية من خلال المشاركة الرسمية والشعبية في القطاعين العام والخاص.

هـ. تغيير التقسيمات الإدارية بشكل يتفق مع التوجه الرسمي والشعبي نحو التنمية المحلية. ومثال ذلك تقسيم الأردن إلى مناطق تنموية عديدة تشمل أقاليم الشمال والوسط والجنوب والبادية ضمن إطار التخطيط القومي الشامل.

وجملة القول فقد أصبحت التنمية المحلية عبارة عن نظام فرعي ضمن نظام كلي معقد ومفتوح وديناميكي. وبالتالي ينظر للتنمية المحلية كجزء فاعل وحيوي من التنمية الشاملة في المجتمع. إن النظرة النظامية للتنمية بمختلف أبعادها ومستوياتها هي نظرة تتفق مع متطلبات البيئة المعاصرة. وهذه النظرة تساعد في زيادة فعالية الجهود التنموية وتوفير مدخلاتها الضرورية وتوجيهها لتحقيق الأهداف القومية والمحلية المترابطة. كما أن ذلك يسهم في توزيع مكاسب التنمية بشكل يدّعم الاستقرار والأمن المجتمعي.

أهداف التنمية المحلية.

ترمى التنمية المحلية إلى تحقيق مجموعة مترابطة من الأغراض التي تسهم في تطوير المجتمعات المحلية في كافة مناطق الدولة. ويتسم الهدف العام للتنمية المحلية بالشمولية

وتعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية والبيئية وغيرها. ويمكن تلخيص أهم أغراض التنمية المحلية فيما يلي:

(1) توفير الخدمات العامة الأساسية في مختلف المدن والقرى والمناطق التي يشملها إقليم الدولة عموماً. ويتضمن ذلك كافة أنواع الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والاجتماعية والتنظيمية والزراعية والاتصالات والمياه والكهرباء والطرق وغيرها. ويؤمل أن يسهم توفير الخدمات بمستويات كمية ونوعية كافية في الحد من الهجرة الريفية إلى المدن والتجمعات المركزية الكبرى.

(2) تشجيع المشاركة الشعبية والمبادرات الفردية والجماعية من مختلف المناطق في المجالات التنموية بكافة أبعادها ومستوياتها المحلية والقومية. إن الاهتمام بموضوع التنمية المحلية (نظرياً وعملياً) يشكل دافعاً للتعاون والتنسيق بين كافة الجهود المتاحة محلياً ومركزياً.

(3) التوازن والعدالة في توزيع الأعباء والمكاسب التنموية بين مختلف المناطق في الدولة. حيث أن الترابط بين التنمية المحلية والإقليمية والقومية يحقق درجة عالية من التوازن والعدالة في تحمل أعباء التنمية ومسؤولياتها بالإضافة إلى الاستفادة الملائمة من ثمار الجهود التنموية وانعكاساتها الإيجابية على مختلف الأطراف المحلية والقومية.

(4) استثمار الإمكانات البشرية والمادية والمحلية بما في ذلك من موارد مالية ومائية وسياحية وطاقات بشرية وغيرها من الإمكانات التي يمكن تفعيلها في المجالات التنموية الشاملة.

(5) تعزيز التعاون بين المحليات من جهة وبينها وبين الجهات المركزية من ناحية ثانية. حيث أن الهيئات والأفراد والجهات المحلية المختلفة يمكن أن تشترك في كثير من المشاريع المناسبة للظروف المحلية. ويمكن أن يتم مثل هذا التعاون المحلي في إطار التنسيق والتعاون والدعم المركزي.

(6) المحافظة على الاستقرار والأمن المحلي بشكل مترابط مع إمكانيات الدفاع القومي من خلال تطوير المناطق المحلية وتوفير مقومات القوة والقدرة على مواجهة كافة المخاطر المحتملة.

(7) جذب الاستثمارات الوطنية والخارجية اللازمة للتنمية المحلية من خلال التنسيق والاتصالات مع الجهات المعنية وتعريفها بالفرص والاحتياجات المحلية.

مقومات التنمية المحلية الفعّالة.

تتطلب التنمية المحلية الناجحة مجموعة من المقومات والشروط التي تلزم لتحقيق الأهداف التنموية وترجمة الطموحات إلى واقع ملموس. حيث أن التنمية المحلية ليست مجرد طموحات أو شعارات جوفاء بل هي مجموعة من الحاجات والمشكلات المتفاعلة والتي تحتاج إلى حلول واقعية. وهذه الحلول الواقعية لا تنبع من فراغ بل لابد من توافر بعض العوامل الهامة التي تسهم في تفعيل التنمية المحلية وإنجاز أهدافها. ومن أهم مقومات التنمية المحلية ما يلي:

(1) تبني القيادة الإدارية والسياسية في الدولة لسياسة ثابتة ومدروسة في مجال التنمية المحلية وربطها بفعالية وملائمة مع التنمية الوطنية الشاملة. إذ إن وجود مثل هذه السياسية العليا هو أمر حيوي حاسم في الدول النامية وبدونه قد تبقى الجهود عند حدودها الدنيا.

(2) وجود إرادة شعبية مخلصة تقوم على الإيمان بالأرض والعمل المنتج من أجل تدعيم البنيان الذاتي القائم على استثمار الجهود والإمكانات المحلية بواسطة السكان المحليين وتعاونهم مع السلطات المركزية في الدولة.

(3) توفر الإمكانات والمدخلات المحلية وغيرها التي تلزم من أجل تنفيذ البرامج المحلية وتحقيق أهدافها التنموية. وتشمل هذه الإمكانات ما يلي:

أ. توفر مصادر التمويل الكافية من مختلف الجهات المحلية والمركزية وغيرها.

ب. توفر العناصر البشرية المؤهلة من السكان المحليين.

ج. توفر الإمكانات التكنولوجية والأجهزة والمعدات المساندة والتي تلزم في المجالات التنموية المختلفة وخصوصاً الزراعة والصناعة والحرف وغيرها.

د. وجود الإطار التشريعي الملائم لتعزيز جهود التنمية.

هـ. توفر المواد الخام المحلية واستغلالها بالطريقة الملائمة.

(4) ربط المستويات التنموية المختلفة ببعضها البعض ضمن إطار نظامي موحد ومفتوح.

(5) الاتصال والإعلام التنموي في مجال الفرص والمحددات.

استراتيجيات وسياسات التنمية المحلية.

يمكن أن تقوم التنمية المحلية على واحدة أو أكثر من السياسات والاستراتيجيات التي توجه السلوك والجهد التنموي في مختلف المجالات وعلى كافة المستويات المحلية والقومية. وتنبثق السياسات والاستراتيجيات الملائمة من البيئة المحيطة بالخطط والبرامج التنموية. حيث أنها لا تأتي من فراغ بل تنطلق من الواقع العملي وما فيه من خصائص اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية وغيرها. كما أن لكل مجتمع خصوصياته وإمكاناته الوفيرة أو المحدودة. وبالتالي لابد من تبني الاستراتيجيات والسياسات التنموية الملائمة للظروف البيئية المحلية والقومية المترابطة. وفيما يلي بعض هذه الاستراتيجيات أو السياسات:

(1) التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي من خلال قيام الحكومة المركزية بوضع الخطط الملائمة لكافة أقاليم الدولة وتكليف جهات محلية بتنفيذ هذه الخطط أو الالتزام بها في أي مجال من المجالات التنموية. وقد تكون مثل

هذه الإستراتيجية ملائمة في حالة عجز الإمكانات المحلية وتخلفها العام خصوصاً في مجال الكفاءات البشرية أو المالية أو التكنولوجية أو غيرها.

(2) المشاركة المتوازنة في الجهود التنموية وبمختلف مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والرقابة المستمرة. وقد تكون هذه الإستراتيجية ملائمة في حالة توفر إمكانات محلية جيدة بما فيها القدرات البشرية والوعي الاجتماعي والسياسي وتوفر المصادر المالية وغيرها.

(3) اللامركزية في التخطيط والتنفيذ للجهود التنموية. وقد تكون هذه الإستراتيجية ملائمة في مراحل متقدمة من التنمية القومية الشاملة حيث قد تظهر أسباب عملية وفكرية وسياسية تدعو لذلك. فعندما يتعقد المجتمع وينمو ويتطور بدرجات عالية وعندما تتوفر الإمكانات المحلية المناسبة قد يكون مثل هذا التوجه اللامركزي عملياً وناجحاً.

إن اختيار الإستراتيجية التنموية الملائمة للبيئة المحلية والوطنية محصلة لتفاعل وعوامل اقتصادية وإدارية وسياسية واجتماعية وفكرية وثقافية وبيئية عديدة ومترابطة.

الإدارة المحلية والتنمية.

تشمل الإدارة المحلية كافة الأجهزة الإدارية العامة المنتشرة في أقاليم الدولة المختلفة. ويتضمن مصطلح الإدارة المحلية هيئات عديدة من حيث التشكيل والمهام ونطاق الاختصاص وغير ذلك من الاختلافات بين الهيئات المحلية. ومن أهم وحدات الإدارة المحلية المجالس البلدية والقروية بالإضافة إلى المحافظات ومجالسها والحكام والإداريون.

تتحمل الهيئات المحلية المختلفة مسؤوليات تنموية متزايدة خصوصاً مع تنامي التوجهات العامة (الأكاديمية والعملية) نحو التنمية المحلية. حيث أنه بالرغم من الظروف الصعبة والإمكانات المحدودة لكثير من الهيئات المحلية فإنها تواجه تحديات تنموية تتطلبها المرحلة التي تعيشها المجتمعات النامية. إن مثل هذه الظروف المحيطة

بالهيئات المحلية تؤدي إلى خلق فجوة هائلة بين الطموحات والإمكانات المحلية تفوق العجز المالي المزمن الذي تتعرض له الجهود التنموية العامة.

وعلى أية حال، فإن الهيئات المحلية تقوم بوظائف تنموية محلية في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية. وأهم الوظائف التنموية للهيئات المحلية ما يلي:

(1) توفير الخدمات المحلية الأساسية مثل خدمات تنظيم المدن وصيانتها والطرق والمنتزهات وخدمات الثقافة والرعاية الاجتماعية ومواجهة الطوارئ وغير ذلك من نشاطات خدمية في المدن والقرى المختلفة.

(2) إقامة بعض المشاريع الإنتاجية المحلية التي تسهم في توفير بعض الأموال اللازمة للخدمات المحلية مثل بناء المشاريع التجارية ومواقف السيارات والمسالخ والأبنية وغيرها.

(3) المناطق المحلية المجاورة والتنسيق الملائم للظروف المحلية مثل إقامة المجالس المشتركة للخدمات المحلية.

(4) المشاركة مع الجهات المركزية في وضع الخطط والبرامج التنموية وتحديد الفرص والإمكانات والمشكلات المرتبطة بذلك.

(5) تدعيم الاستقرار الاقتصادي والسياسي والأمني في المناطق المحلية ضمن إطار السياسة العامة للدولة.

أهداف التنمية الإقليمية في الأردن.

حددت خطة التنمية الخمسية (1986-1990) الأهداف المتعلقة بالتنمية الإقليمية في الأردن. وتتمثل هذه الأهداف بمجملها في المحافظة على التوازن التنموي الشامل في سائر القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والإنتاجية والخدمية. وفيما يلي أهم أهداف التنمية الإقليمية في الأردن:

(1) التوجه نحو اللامركزية والمشاركة في تصميم الخطط التنموية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها.

(2) استكمال الأطر المؤسسية اللازمة لربط الخطط الإقليمية والمحلية بالخطط القومية الشاملة للتنمية.

(3) تحقيق الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة في الأقاليم المختلفة وفقاً لاستراتيجية تنموية بعيدة المدى.

(4) رفع المستويات التنموية في الأقاليم المختلفة بشكل متوازن وفي كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

(5) العمل على توفير فرص العمل المحلية وبالتالي تعزيز مستويات الدخل الملائم للمحافظة على السكان في تجمعاتهم المختلفة والحد من الهجرة الريفية إلى المدن. بل إن هذا الهدف يتضمن أيضاً محاولة التأثير في اتجاهات الهجرة المعاكسة من المدينة إلى الريف من خلال توفير سبل العيش الكريم والخدمات اللائقة في مختلف الأقاليم في الدولة.

(6) التأثير في التوزيع الجغرافي للسكان وفقاً للأغراض التنموية.

(7) خلق وتدعيم مراكز نمو موزعة بشكل متوازن بين الأقاليم وفي داخلها أيضاً.

وتعتبر الأهداف المذكورة آنفاً مترابطة ضمن الأهداف التنموية الشامة في الأردن. ويلاحظ أن التوجه نحو التنمية المحلية والإقليمية قد ظهر حديثاً في الأردن. وقد تمّ تنظيم بعض الندوات والمؤتمرات الخاصة بالتنمية الإقليمية في الأردن. وقامت الحكومة الأردنية بوضع الخطط وإعداد الدراسات المتعلقة بالتنمية المحلية والإقليمية في الأردن. ومن الأمثلة على هذه الخطط والدراسات ما يلي:

أ. دراسة وزارة التخطيط حول التوجهات التأشيرية لتنمية البادية والتي أعدت في نيسان 1988. وبنيت هذه الدراسة بعض الأهداف الحيوية للتنمية في البادية. وشملت هذه الأهداف تنمية الإمكانات الإنتاجية المعدنية والرعوية وتحسين الخدمات الإنتاجية كرديف للتنمية الإنتاجية.

ب. خطة وزارة الشؤون البلدية والقروية لكل من المجالس البلدية والمجالس القروية والتي تمثل خططاً شاملة للتنمية المحلية في المدن والقرى في المملكة. وحددت الوزارة أهداف هذه الخطط كما يلي:

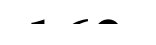
(1) الحد من الهجرة المواطنين من المدن والقرى والريف من خلال تحسين الظروف المحلية عموماً بما في ذلك توفير فرص العمل والخدمات.

(2) تنمية المصادر المالية المحلية بشكل يدعم القدرات الذاتية للمجالس المحلية في تنفيذ المشاريع الخدمية والإنتاجية الملائمة للمناطق المحلية.

(3) تشجيع مشاركة المواطنين في الجهود التنموية المحلية.

(4) رفع القدرات الإدارية والفنية للمجالس المحلية بحيث يتم تطوير الخدمات المحلية وزيادة كفاءتها وفعاليتها.

واحتوت خطة المجالس المحلية (البلدية والقروية) على مجموعة كبيرة من المشاريع الخدمية والإنتاجية والموزعة على كافة المدن والقري في المملكة ويتم تمويل هذه المشاريع من مصادر عديدة بعضها محلي (ذاتي) والآخر خارجي من خلال القروض والمساعدات المركزية.



الفصل الثامن

التنمية في الإسلام

الفصل الثامن

التنمية في الإسلام

يعتبر الإسلام نظاماً متكاملاً وموحداً للحياة الإنسانية مختلف أبعادها وجوانبها ومستوياتها الفردية والجماعية وتفاعلاتها الداخلية والخارجية ويتكون النظام الإسلامي العام من مجموعة مترابطة من الأنظمة الفرعية بما فيها النظم الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدينية وغيرها. وتتسم هذه الأنظمة بالانفتاح والتكامل والوحدة والانسجام والتداخل بحيث لا يمكن عزلها عن بعضها. كما يتصف النظام الإسلامي عموماً وبكافة أنظمته الفرعية بالكلية أو الوحدة بحيث أنه لا يتجزأ في الفكر أو السلوك.

يتعامل النظام الإسلامي مع مختلف جوانب الحياة الإنسانية بناء على مرتكزات ثابتة وتوجهات متوازنة وعملية. وتعتبر التنمية من المفاهيم والعمليات الحيوية التي عرفها الإسلام وأولاها اهتماماً كبيراً من النواحي الفكرية والتطبيقية. حيث ينطلق الإسلام من نظرته النظامية في تحديده لمفهوم التنمية وإدارتها وأهدافها وسياساتها ومشكلاتها وسبل تعزيزها. وبالتالي فإن الإسلام يتبنى مدخلاً نظامياً وشمولياً ومفتوحاً للتنمية المجتمعية وإدارتها الفعّالة.

إن التعرف الدقيق على طبيعة التنمية في الإسلام يتطلب تحليلاً لبعض الجوانب الأساسية ذات الصلة بهذا الموضوع. ومن أهم هذه الجوانب نبحث فيما يلي:

أ. المرتكزات الأساسية للنظام الإسلامي العام.

ب. الخصائص الأساسية للنظام الإداري في الإسلام.

ج. الخصائص الأساسية للنظام الاقتصادي في الإسلام.

د. السياسة الاقتصادية في الإسلام.

هـ. تحليل النظام التنموي في الإسلام.

وتتحـدد طبيعـة التنميـة في الإسـلام كنظـام مـن الأهـداف والوسـائل والأبعـاد المتفاعلة ضمن إطار بيئي له خصوصياته وظروفه المتميزة. كما تتبلور عملية التنميـة من خلال التفاعل بين النظام الإداري والنظـام الاقتصـادي في إطـار النظـام المجتمعـي الكلي في الإسلام. وبالرغم من ثبات الأصول والمرتكزات الإسلامية فإن التنمية الشـاملة تتميز بالحيويـة والتغـير مـن حيـث الأهـداف والوسـائل والسياسـات العمليـة وفقـاً للظروف المتطورة ودون خروج أو تناقض مع الثوابت العامة للنظام الإسلامي.

المرتكزات الأساسية للنظام الإسلامي العام:

تشمل مرتكزات النظام الإسلامي العام ما يلي:

1. اعتبار القرآن الكريم دستوراً عاماً أساسـياً لكافـة المسـلمين ومنهجـاً حياتيـاً ومرجعاً دينياً ودنيوياً وحكماً وموجهاً للجميع. والأخذ بما جاء به الرسول أو نقل عنه نقلاً صحيحاً من تفصـيلات وتوجيهـات وأحكـام. فـالقرآن والسـنة بالإضـافة إلى اجتهـادات الأئمـة والفقهـاء المسـلمين هـي مصـادر التشريـع الإسلامي التي يجب أن تراعيها كافة المسلكيات والشؤون الإسلامية.
2. شمولية وتكامل النظرة الإسلامية لجميع المفاهيم والأفراد والأشياء وقيامهـا على تنظيم وتوازن دقيق لكل ما يتعلق بالكون من موجودات ومخلوقـات وعلاقات بما في ذلـك ترتيـب وتنظـيم محكـم لكافـة العلاقـات البشريـة في الدنيا من جهة وعلاقة كافة المخلوقات بخالقها من جهة أخرى.
3. الاهتمام بالإنسان والكرامة الإنسانية وضمان الحقوق لجميع أفراد المجتمع الإسـلامي بمـا في ذلـك الـذميين (أهـل الكتـاب) كـذلك تحديـد الواجبـات والالتزامات والحـث عـلى التقيـد والتمسـك بهـا وتنفيـذ الوعـود والصـدق والأمانة والإخلاص في أداء الواجب والحصول عـلى الحقـوق المشروعة دون زيادة أو نقصان.
4. قيام المجتمع الإسـلامي عـلى مجموعـة مـن القـيم الأخلاقيـة السـامية مـن الإخاء والمحبة والاحترام وحسن المعاشرة والمعاملة والسلوك المهذب عموماً.

فالمجتمع الإسلامي متكافل متآخي في الروح والمادة يقوم على الرحمة والمودة والشعور الجماعي. والمسلمون كالجسد الواحد الذي إذا اشتكى عضو منه تداعت له سائر الأعضاء بالسهر والحمى. وفي ذلك إشارة واضحة لأسس الترابط والتفاعل والتأثير المتبادل والاعتمادية المتبادلة وسائر خصائص النظم بمفهومها المعاصر. يشير مفهوم النظم باختصار إلى أن النظام هو عبارة عن مجموعة من الأجزاء المترابطة التي تقوم بوظائف متكاملة ومنسقة ومعتمدة على بعضها البعض ومتظافرة مع بعضها من أجل بلوغ هدف محدد يسعى إليه النظام ككل موحد. وبالتالي فإن الإسلام يكون قد عرف هذا المفهوم منذ القدم وترجمه كأسلوب ومنهج في النظر لمختلف الأمور والأوضاع وجوانب الحياة كما يرسخ النظام الإسلامي قيمة التعاون بين أفراد المجتمع الإسلامي والتفاني في سبيل تعزيز وحدة المسلمين ودعم وتعزيز قدراتهم الاقتصادية ومستوى الرفاه والعيش الكريم بكافة الوسائل والطاقات المشروعة.

5. الانتماء الواعي للفرد المسلم نحو مجتمعه ودينه وإخلاصه الذاتي لخالقه وتذكره في كافة تصرفاته الظاهرة منها والباطنة على حد سواء. حيث أن الانتماء الواعي المدرك للواجبات والحقوق هو متطلب أساسي يجب على المسلم السعي لبلوغه والتقيد به وتعزيزه.

6. ثبات الأسس ومرونة الأساليب لمواجهة الظروف البيئية المتغيرة في كل مكان وزمان. أي أن المبادئ الأساسية المنصوص عليها صراحة في القرآن والسنة تبقى معتمدة ولا يجوز تخطيها مهما تغيرات الأحوال والظروف. بينما يجوز أن تختلف الاجتهادات وبالتالي الممارسات في بعض المسائل والقضايا التي تظهر بفعل تعاقب الأزمان وتغيّر المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها. وهذه الخاصية الأخيرة تجعل من الإسلام ديناً ومنهجاً صالحاً للتطبيق في مختلف العصور والأمكنة.

الخصائص الأساسية للنظام الإداري في الإسلام:

وتشمل هذه الخصائص ما يلي:

1. حتمية انسجام المفاهيم والممارسات الإدارية مع نص وروح القرآن الكريم والسنة الشريفة واجتهادات أئمة المسلمين وفقاً لهذا التسلسل التشريعي الهرمي بحيث أن النص الواضح والروح المستخلصة من التشريع الأعلى تحكمان التشريعات الأدنى منها في الهرم التشريعي.
2. نظام اتخاذ القرارات يقوم على مبدأ المشاركة والتشاور بين الحكام والمحكومين وبين الرؤساء والمرؤوسين في مختلف القضايا الإدارية والسياسية والاقتصادية وغيرها. وتشمل المشاركة مختلف أنواع القرارات وعلى كافة المستويات الإدارية من رأس الدولة إلى أصغر تنظيم إداري فيها. حيث أن مبدأ المشاركة (الشورى) هو من المبادئ الإسلامية العامة والراسخة في أعماق الفكر والممارسة الإسلامية.
3. وجود نظام رقابة عامة وإدارية محكم وفعّال يشمل الرقابة الذاتية للفرد المسلم والرقابة الخارجية التي تتضمن أدوات رقابية محددة مثل رقابة الرئيس المباشر والسجلات وإمكانية المسألة (من أين لك هذا؟) ورقابة الرأي العام (جماعة المسلمين). ومن المعروف أن وجود الرقابة الذاتية لدى الأفراد هو من أقوى وسائل الرقابة التي تحاول المنظمات الحديثة تنشيطها وتدعيمها لدى الأفراد في حين أن هذا المبدأ متأصل في الإدارة الإسلامية منذ زمن بعيد.
4. وجود نظام حوافز مادية ومعنوية كافية تكفل كفاءة وفعالية الأداء الفردي والمؤسسي. فلقد حرص الإسلام على كفاية المسلمين (بمن فيهم العاملين) المادية بحدود العيش الإنساني الكريم. إن ضمان مستوى معين من المعيشة هو مسؤولية فردية وجماعية مؤكدة في مختلف التشريعات والممارسات الإسلامية. كما أن لهذا الحرص على مستوى لائق للمعيشة الإنسانية

مبررات عامة تتمثل في احترام الإنسان وارتفاع قيمته في الإسلام وأن إشباع الحاجات الإنسانية هو من فضل الله على الجميع وما إلى ذلك من قيم. بالإضافة إلى هذه المبررات العامة، فإن ضمان العيش الكريم يعكس مبررات إدارية تحرص عليها المؤسسات الإسلامية. ومن أهم هذه المبررات الإدارية هو حفز الأفراد على بذل أقصى طاقاتهم في العمل الإداري الكفؤ والمنتج والمخلص من ناحية وتجنب إمكانية الفساد الإداري... مثل الرشوة وغيرها من ناحية أخرى. أما الحوافز المعنوية فتتمثل بالرضا الوظيفي والاطمئنان العام من حيث أن العامل مهما كان مستواه الإداري أو طبيعة عمله يشعر داخلياً بأنه ينفذ إرادة الخالق من خلال خدمة مجتمعه.

5. عدالة وتوازن العلاقات بين مختلف المستويات التنظيمية والإدارية أفقياً وعمودياً حيث أن الإسلام أوجب على جميع أفراده الحكم بالعدل والمساواة وفقاً للأصول الشرعية دونما تمييز أو ظلم. ومن الطبيعي أن هناك مزايا كثيرة لعدالة العلاقات التنظيمية منها مثلاً لا حصراً احترام النظام الإداري العادل بذاته وبذل الجهود لخدمة أهدافه والاطمئنان النفسي وغيرها.

6. وجود نظام اتصال فعّال وواضح بسبب تجانس القيم ووحدة المفاهيم وترابط الأهداف وتشابه المعاني والرموز والمدلولات الفكرية بين عناصر عملية الاتصال والتي تشمل المرسل والمستقبل وواسطة الاتصال. إن وجود شبكة ونظام فعّال للاتصالات التنظيمية يعتبر من أهم عوامل نجاح المنظمة الإدارية في تحقيق أهدافها.

7. قيام النظام الإداري الإسلامي على مبدأ الجدارة والكفاءة حيث يجب أن تنسجم عملية التوظيف بمختلف مراحلها (التعيين والترقية والعزل) مع هذا المبدأ. يخضع التعيين في الوظائف الإدارية خصوصاً العامة منها إلى مجموعة من الشروط والمواصفات التي يجب توافرها في المرشح لشغل المراكز الوظيفية المختلفة. ومن هذه الشروط الكفاءة الفنية والسلوكية والخلقية

والجدارة عموماً. كذلك فإن الأمور الوظيفية الأخرى مثل الترقية أو العقاب أو العزل أو غيرها تقوم على أساس موضوعي من بين أركانه الجدارة. إن المعيار الأساسي في النظام الوظيفي الإسلامي هو الجدارة والمنافسة بمعزل عن أية استثناءات غير موضوعية مثل المحاباة في تعيين الأقرباء أو الأصدقاء أو الولاءات والمصالح الخاصة.

الخصائص الأساسية للنظام الاقتصادي في الإسلام:

إن المنظور الإسلامي للنظريات والمفاهيم الاقتصادية وتطبيقاتها الفنية وممارستها العملية يختلف اختلافاً جذرياً عن مختلف الأنظمة الاقتصادية سواء تلك القائمة على الحرية الفردية أو تلك التدخلية القائمة على التخطيط والتدخل الحكومي. تقوم النظرية الاقتصادية الإسلامية على التوازن الدقيق لمختلف العلاقات الفردية والجماعية بحيث لا تطغى أي منها على الأخرى. وهذا التوازن يعني الاعتدال ولا يعني حلولاً وسيطة. أي أنه ينظر لمختلف الأمور والقضايا والعلاقات بمنظار واقعي يراعى الظروف والأوضاع دونما أدنى مساس بالمبادئ والأسس والمرتكزات العامة للإسلام. وهذه الميزة تضفى درجة كافية من المرونة على النظام الاقتصادي الإسلامي لمواكبة التطورات البيئية عبر العصور. وفيما يلي استعراض موجز لأهم الخصائص التي تميز النظام الاقتصادي الإسلامي:

1. ضرورة انسجام النظام الاقتصادي الإسلامي داخلياً بين جزيئاته المختلفة وخارجياً مع الأنظمة الفرعية (الاجتماعية والسياسية والإدارية) التي تشكل بمجموعها النظام الإسلامي العام. أي أن الأفكار والمفاهيم وتطبيقاتها يجب أن لا تتناقض مع بعضها من جهة وأن تتماشي مع أحكام الشريعة الإسلامية من جهة أخرى.

2. مبدأ التوازن بين الحرية الفردية والمصلحة العامة للمجتمع الإسلامي. حيث أن الأصل في مختلف النشاطات الفردية والجماعية (التنظيمية) هو حرية الحركة والنشاط موضوعاً وأسلوباً. أما القيد علة هذه الحرية الواسعة فهو

ينحصر بالمحرمات شرعاً وبكل سلوك أو نشاط فيه ضرر واضح للغير أو للجماعة المسلمة. أي أن دائرة الحلال والإباحة أوسع من دائرة الحرام الممنوع حيث يترك للأفراد حرية توجيه مواردهم وجهودهم المادية والذهنية لما يحقق رغباتهم المشروعة وطموحاتهم. أما تدخل الدولة في تقييد حريات الأفراد فينحصر بالأمور التي يحرمها الدين الإسلامي بالإضافة إلى حالات استثنائية تقتضيها مصلحة المجتمع الإسلامي.

3. انتفاء الربا والمعاملات الربوية بمختلف أشكالها ومصادرها من الاقتصاد الإسلامي. حيث أن الربا أخذ للأموال والحقوق من الغير دون جهد يذكر بالإضافة إلى استغلال بني البشر لبعضهم البعض وانتشار البغضاء والحسد وما إلى ذلك من مآسي مسلكية وأخلاقية. تعتبر الأموال أحد العناصر الأساسية للنشاطات الاقتصادية المختلفة بالإضافة إلى العمل والتكنولوجيا وغيرها من عناصر الإنتاج. ومن الطبيعي أن لا تتوفر مثل هذه العناصر جميعاً في آن معاً وفي كل الأوقات لجميع الأفراد أو المنظمات. وبالتالي لا بد من قيام الحاجة إليها لدى الكثير من الأفراد أو المؤسسات. يقوم التصور الإسلامي بهذا الخصوص على إمكانية مشاركة الأموال والجهود وغيرها من عناصر الإنتاج بشكل عادل ودونما استغلال لصاحب الحاجة منها فلا يجوز إقراض الأموال مثلاً مقابل فائدة أو نسبة عائد محدد سلفاً مع إمكانية زيادة هذه النسبة وفقاً لطول فترة السداد. بينما تجوز كافة أشكال المشاركة بين المال والجهد للحصول على مكاسب متوازنة وعادلة يتفق عليها أصحاب العلاقة بالإضافة إلى تحمل أية خسائر محتملة.

إن التعامل الربوي يقوم على المتاجرة بجهود الغير واستغلالها بشكل يتنافى مع الأخلاق الإنسانية خصوصاً عندما يتعرض الأفراد لتراكم الديون وحالات الإفلاس والخضوع لضغوطات قد تنحرف بالسلوك الإنساني عن مثله ومبادئه المقبولة. بالإضافة إلى محاذير اقتصادية مثل البطالة نتيجة للإفلاس بسبب تراكم الديون ومثل

التضخم بسبب التركيز على التعامل النقدي والورقي (الكمبيالات مثلاً) دون أن يرافق ذلك بالضرورة زيادة مناسبة في الإنتاج السلعي والإنتاجية عموماً.

4. الالتزام بمثل وقيم أخلاقية اقتصادية هامة مثل تحريم الاحتكار والربح الفاحش والتنافس الضار بالغير والاتجار بالسلع الضارة والغش والبخس لأشياء الغير وما إلى ذلك من قيم ومسلكيات فاسدة تسيء لكرامة الإنسان ومبادئه الفاضلة. وبالمقابل فإن هناك مجموعة من القيم والأخلاقيات الاقتصادية الفاضلة يقوم عليها التعامل الاقتصادي الإسلامي مثل الأمانة والإخلاص في العمل والصدق في مواصفات السلع واعتدال الأرباح وتوفير السلع الطبية في السوق وما شابه ذلك.

5. توجيه كافة المصادر والطاقات الإنتاجية في الاقتصاد الإسلامي نحو المصلحة العامة للمجتمع بما في ذلك مصالح الأفراد الخاصة والتي يجب أن تنسجم مع المصلحة الكلية للمجتمع. وفي حالة أي تناقض أو تعارض بين هذه المصالح ترجح المصلحة العامة على المصلحة الفردية. فمثلاً وليس حصراً، لا يجوز اكتناز الأموال وعدم استثمارها بل يجب أن يتم استغلالها لما فيه خير مالكها وخير الجماعة الإسلامية. كذلك يجب استغلال كافة الطاقات الزراعية (كالأراضي) والتجارية والصناعية وفقاً للمصلحة العامة. وإن من واجب الدولة الإسلامية محاربة أي تقاعس عن ذلك وإجبار الأفراد على ذلك عند الضرورة.

6. المصادر الطبيعية مفتوحة للاستغلال والاستثمار الخاص شريطة أداء حقوق المجتمع والدولة الإسلامية فيها وهي تشكل ما نسبته 20% (الخمس) من هذه المصادر. وتشمل المصادر الطبيعية المستخرجات من الأرض والبحر من ثروات معدنية وحيوية وغيرها.

7. التكامل والتنسيق بين مختلف الفعاليات الاقتصادية والإدارية والسياسية المحلية والخاصة والعامة المنتشرة في أرجاء الدولة الإسلامية فمثلاً يجب أن

تتعاون الولايات الإسلامية وتنسق نشاطاتها الاقتصادية والإنتاجية بشكل يحقق الرفاه العام للدولة الإسلامية كدولة واحدة. وإن يتم توزيع الخيرات التي تتوفر في بعض الأجزاء لتعم الأجزاء المحرومة بالإضافة إلى المشاركة والتعاون لمواجهة الحالات الطارئة والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها التي قد تتعرض لها البلاد الإسلامية.

وجملة القول فإن النظام الإسلامي العام يترابط داخلياً بدقة بين مختلف أنظمته الاجتماعية والسياسية والأخلاقية والاقتصادية والإدارية. وإن القاعدة المشتركة لهذه الأنظمة تقوم على أسس الإيمان بالخالق وطاعة تعليماته لتحقيق هدف البشرية في الدنيا والآخرة. ويتميز النظام الإسلامي العام بالربط العقائدي بين الفرد وخالقه من جهة وبين الأفراد ببعضهم البعض من جهة أخرى. وبالتالي فإن مختلف المسلكيات والنشاطات والجهود والأشياء يجب أن توجه نحو تثبيت دعائم وعرى الترابط الإسلامي وفقاً للأسس التي بينّها القرآن الكريم وفصلتها السيرة النبوية الشريفة وعملت على تطبيقها ونشرها الأجيال الإسلامية.

السياسة الاقتصادية في الإسلام:

تشكل السياسة الاقتصادية جزءاً حيوياً من النظام التنموي الإسلامي وغيره أيضاً. وتمثل السياسة الاقتصادية ميكانيكية التعامل الفعّال مع المشكلات الاقتصادية والفرص المتاحة في إطار البيئة المجتمعية. وتهدف السياسة الاقتصادية إلى تحليل المشكلات وبيان سبل مواجهتها بالإضافة إلى تسخير المصادر والإمكانات والفرص المتوفرة من أجل إنجاز الأهداف التنموية الشاملة.

وتبين السياسة الاقتصادية طبيعة المشكلة الاقتصادية وكيفية التعامل معها من خلال تبني إستراتيجية مجتمعية محددة. وقد تتضمن هذه الإستراتيجية درجات متفاوتة من الحرية الفردية والتدخل الحكومي أو المشاركة بين القطاعين العام والخاص وفقاً للنظام المجتمعي السائد. وبالرغم من الاختلاف الواسع في أدوات السياسة الاقتصادية

والاستراتيجيات التي تنطلق منها فإن الهدف العام لهذه السياسة هو المحافظة على التوازن والاستقرار والرفاه الاقتصادي.

ترتكز الدراسات الاقتصادية على تحديد المشكلة الاقتصادية وأبعادها وحقيقتها تمهيداً لوضع الحلول المناسبة لمواجهتها ومعالجتها. ويعتبر البحث في المشكلة الاقتصادية هو نقطة البداية في محاولات المفكرين والعلماء الاقتصاديين ورجال الحكم والساسة لتوفير سبل العيش الكريم للمواطن.

يسود الاعتقاد لدى الكتاب الاقتصاديين (غير المسلمين) بأن المشكلة الاقتصادية تتمثل في ندرة المصادر والموارد الطبيعية بمختلف أنواعها وبالتالي فإن هذه الندرة في المصادر تقف وراء الحاجة الإنسانية بشكل عام من النواحي المادية والاجتماعية والثقافية والرفاه الإنساني بشكل عام. فالحاجة التي تعاني منها البشرية مردها عجز الطبيعة عن تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية.

كذلك فإن المشكلة الأساسية التي تواجه المجتمعات الإنسانية في مجال الاقتصاد هي مشكلة تخلف الموارد الاقتصادية وعجزها عن مواكبة الزيادة في عدد السكان، ونمو المجتمعات البشرية بحيث تبدوا هذه المصادر وكأنها في وضع تناقضي بالمقارنة مع الزيادة المضطردة في عدد السكان وتطور حاجاتهم.

تختلف النظرة الإسلامية للمشكلة الاقتصادية بشكل أساسي عن الأفكار الاقتصادية العلمانية حيث أنه بالرغم من اعتراف الإسلام بالفقر كمشكلة إنسانية إلا أنه يعلل أسبابها في المجتمعات الإنسانية بحد ذاتها وليست ارثا من الطبيعة.

إن سوء استغلال الإنسان للموارد الطبيعية وظلم الإنسان لإخيه الإنسان وأنانيته هي أبرز الأسباب التي تخلق الففقر وتسهم في ظهور الطبقية وتوسيعها وتعزيزها.

كما أن المصادر الطبيعية والموارد متوفرة وليست نادرة كما يقول الكتاب غير المسلمين. فقد أنعم الخالق سبحانه وتعالى على بني البشر بثروات غنية في البحر والبر والسماء. وبالتالي فما على الإنسان إلا أن يسعى في أنحاء الكون والمعمورة ليكتشف

هذه النعم ويعمل على استغلالها واستثمارها وتصنيعها وتوفيرها لاستهلاك البشر لما فيه نفعهم وخيرهم جميعاً.

إن حقيقة توفر ثروة غير محدودة في بواطن الأرض والبحار والسماء هو أمر تؤكده تطورات التاريخ الإنساني حيث تتوالي الاكتشافات وتتزايد كماً ونوعاً وعمقاً في كافة مجالات الحياة. فلو رجعنا إلى عصر الإنسان الأول على سبيل المثال لوجدنا أنه بدأ بحياة بسيطة جداً وبدائية لكنها تتلاءم مع طبيعة احتياجاته في تلك الحقبة الزمنية، وبمرور الزمن تتابعت الاكتشافات الإنسانية وتزايد التقدم الإنساني في مختلف مناح الحياة وفقاً لمتطلبات الإنسان واحتياجاته المتزايدة كل يوم. وهكذا تستمر التطورات والاكتشافات الإنسانية للطبيعة ومواردها ونعمها بحيث يترافق ظهور الحاجات الإنسانية الجديدة مع المزيد من الاكتشافات والاختراعات التي من شأنها تلبية هذه الحاجات.

تنطلق السياسة الاقتصادية في الإسلام من الأسس التشريعية العامة للإسلام وعلى رأسها القرآن الكريم والسنة النبوية واجتهادات وممارسات العلماء والأئمة والقادة المسلمين. ففي إطار هذه الأسس التشريعية يتم تخطيط وتعميم كافة السياسات العامة للدولة الإسلامية كما يتم تنفيذ ومراقبة ومتابعة وملائمة هذه الخطط والسياسات وفقاً لتغيرات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عبر الأزمان والعصور دون مساس بالجوهر والمبادئ الثابتة.

لا شك في أن الخطوط الأساسية العريضة لكافة أمور المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها محددة ومنظمة بأحكام ومرونة تستوعب كافة التطورات المجتمعية والإنسانية إلا أن تفصيلات وشكليات وأساليب ترجمة هذه السياسات الثابتة في القرآن والسنة تختلف نسبياً من عصر وظرف لآخر وفقاً لتطور وتغير تركيبة الحياة الإنسانية واحتياجاتها وظروفها العامة وبالتالي كان لابد من فتح المجال لاجتهادات العلماء المسلمين وتطوير إمكانية وقدرة المجتمع الإسلامي الذاتية

على ملائمة المستجدات والمتغيرات البيئية بشكل يتوافق مع ثوابت العقيدة والشرع الإسلامي.

لقد نظم الإسلام المجتمع الإنساني وأعطى المشروعية والأهلية والواجب والسلطة للدولة كمنظمة سياسية اجتماعية واقتصادية تكون مهمتها قيادة وإدارة وتوجيه المجتمع بطاقاته المختلفة (البشرية والاقتصادية والفنية) ضمن الإطار التشريعي الإسلامي لخدمة المصلحة العامة وتحقيق الخير والرفاه الاقتصادي والاجتماعي والروحي لبني البشر. وبعبارة أخرى فقد رسم الإسلام الحدود الأساسية لكل من الحرية الفردية ودرجة تدخل الدولة في الاقتصاد والمجتمع.

حيث حرص الإسلام على مبدأ التوازن والاعتدال العادل والملائم في كافة الأمور ومنها الحريات الفردية ومحدداتها ودواعي تدخل الدولة وشروطه وأصوله بحيث لا تطغى الحرية الفردية على الحرية والمصلحة المجتمعية العامة كما لا يجوز سيطرة الجماعة على الحريات الفردية المشروعة وعدم تقييدها إلا في الحالات والشكل الذي يتطلبه الشرع.

لقد عجزت المجتمعات غير الإسلامية عن تحقيق توازن ديناميكي مستقر بين حرية الفرد وتدخل الدولة حيث اتسمت بعضها بالتركيز على حرية واسعة للأفراد وتدخل محدود من قبل الدولة أو العكس وما يرافق ذلك من مشاكل وقلاقل.

إن نجاح المجتمع الإسلامي في تحقيق توازن ديناميكي مستقر يعني إعطاء حرية واسعة في الأصل للأفراد ضمن إطار الشرع الإسلامي وتحديد الحالات التي تستوجب تدخل الدولة لحماية المجتمع والمصلحة العامة وإحقاق الحق وإزهاق الباطل وللنهوض بالمسلمين عموماً. أي أن الإسلام أباح الحرية المشروعة وبنفس الوقت وضع ضوابط واضحة وحاسمة لبقاء هذه الحريات في إطارها السليم.

ففي مجال الملكية أجاز الإسلام حق الأفراد في التملك بالطرق المكتسبة والموروثة وبين أيضاً حقوق الآخرين (المجتمع) في هذه الممتلكات، وقد وضع الإسلام أيضاً ضوابط استعمال الملكيات (الأموال مثلاً) وأوجه استثمارها وحدود ذلك، حيث يجب

استعمال الأموال في الأشياء المباحة شرعاً سواء في الاستهلاك أو الإنتاج. كما حارب الإسلام اكتناز الأموال وحجبها عن المنفعة العامة وخصص الإسلام أيضاً نصيباً للمجتمع (الفقراء وغيرهم) من هذه الأموال الخاصة على شكل زكاة واجبة على الفرد المسلم ضمن أحكام وشروط محددة.

كذلك فإن من واجب المسلم استثمار أمواله وممتلكاته بطريقة مشروعة وخيرة تنفع المسلمين عموماً وبعكس ذلك جاز للدولة بل من واجبها إجباره على إتباع السبيل الأمثل والمشروع. أما المجتمعات غير الإسلامية فقد تباينت في معالجتها وتحديدها لمفهوم الملكية حيث غالت بعضها في حرية التملك لدرجة الظلم والطبقية الفاحشة بينما حرمت مجتمعات أخرى الأفراد من حقوق التملك الخاص إلا في حدود بسيطة جداً. وقد كان المنظور الإسلامي للملكية وحريتها النسبية مبنياً على قاعدة جوهرية في صميم النظام الإسلامي إلا وهي أن الملكية الأصلية تعود للخالق سبحانه وتعالى وإن استخلاف الإنسان في هذه الملكية على الأرض ما هو إلا نعمة من الخالق الذي تقتضي مشيئة استغلال هذه الملكيات لصالح الفرد والجماعة بشكل متوازن ومتزامن.

ولا تقتصر حقوق الغير في أموال وملكيات الأفراد على الزكاة أو أجور العمل وغيرها إنما تتعدى ذلك عند الحاجة في الأحوال العادية أو الطارئة إلى فرض ضرائب على القادرين لسد احتياجات المجتمع المسلم الذي يقوم على التكافل والتضامن وروح التعاون والأخوة. فالضرائب هي وسيلة الدولة المشروعة لتحصيل الأموال اللازمة لمواجهة حالات طارئة مثل الكوارث الطبيعية أو الحروب أو حالات عادية تستلزم تقديم خدمات معينة للمجتمع. كذلك فإن الضرائب يمكن أن تشكل عنصراً ثابتاً للدخل والموازنة العامة الإسلامية إذا رأى القادة وذوى الشأن والاختصاص ذلك حيث أن الضرائب تختلف عن الزكاة في أن الأخيرة هي واجب ديني بالدرجة الأولى نحو الخالق سبحانه وتعالى. بينما تكون الضرائب بالدرجة الأولى تلبية لحاجة مجتمعية وطاعة لأولي الأمر والتي هي بالتالي طاعة للخالق.

وجملـة القـول فـإن عـلى الدولـة التـدخل في أمـور المجتمـع المختلفـة ومنهـا الاقتصادية ضمن الحدود التي بينها الشرع دون إفراط أو تفريط. حيث يجوز للدولة إتباع السياسات المالية والنقدية التي تتناسب وتطورات الأوضاع الاقتصادية والعامـة. وإن مـن واجـب الدولـة التـدخل لمنـع الأفـراد مـن الـتمادي في اسـتعمال حريـاتهم وممتلكاتهم وأموالهم وإلزامهم بالحدود الشرعية التي جاء بها القرآن الكريم والسـنة التشريعية والاجتهادات.

تحليل النظام التنموي في الإسلام:

تتجلى خصائص النظام (**System**) بأفضل صورها في النظـام الإسـلامي ومكوناتـه الفرعية. ومـن المعـروف أن خصـائص النظـام تتمثـل في الوحـدة والتكامـل والـترابط والانسجام والتعاون والانفتاح الحيوي بين مكونات النظام الداخليـة مـن جهـة وبـين هذه المكونات والبيئة المحيطة به مـن جهـة أخـرى. ويعتـبر النظـام التنمـوي نظامـاً فرعياً في النظام الإسلامي العام.

ويرتكز النظام التنموي الإسلامي إلى مجموعة من الخصائص والأهداف والوسائل والاستراتيجيات المترابطة. حيث تتضمن خصائص النظام التنموي الإسلامي مجموعتين من الخصائص الفرعية وهي:

أ. الخصـائص العامـة لأي نظـام والمتمثلـة بالوحـدة والتكامـل والـترابط والانسجام والانفتاح.

ب. خصـائص النظـام الإسـلامي العـام والتـي ذكرنـا أهـما آنفـاً بالإضـافة إلى الخصائص الاقتصادية والإدارية بشكل خاص والتي ذكرت آنفاً أيضاً.

أما أهداف التنمية في الإسلام فأهمها ما يلي:

(1) تعزيز قوة ومنعـة المجتمـع الإسـلامي وبالتـالي المحافظـة عـلى اسـتقراره الاقتصادي والاجتماعي والعام.

(2) توفير السلع والخدمات بكميات ونوعيات ملائمة وتطويرها باستمرار وبشكل يعزز الرفاه العام للأفراد والجماعات في المجتمع.

(3) الحفاظ على استقلالية المجتمع المسلم ومحاربة التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها. وهذا يعني الانفتاح المتوازن والفاعل وليس الانغلاق وعدم التعاون الإيجابي.

(4) تفعيل الاقتصاد الإسلامي وتنشيطه في مختلف القطاعات الإنتاجية المادية والصناعية والتكنولوجية والزراعية وغيرها.

(5) العدالة بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها.

أما الوسائل التي تستخدم في تحقيق أهداف التنمية الإسلامية فيجب أن تكون ضمن دائرة الحلال والشرع الإسلامي وأن تبتعد عن المحرمات من الوسائل والسبل التنموية.

وتشمل وسائل التنمية الإسلامية ما يلي:

1. استثمار الأموال الفردية والجماعية العامة والخاصة وفقاً للأطر الشرعية المعروفة. أي توجيهها لإنتاج النافع من السلع والخدمات. كما يجب أن تبتعد الاستثمارات عن الحرام بمختلف أشكاله وموضوعاته مثل الربا أو إنتاج المحرمات مثل الخمور وغيرها.
2. استثمار الجهود والإمكانات البشرية من خلال العمل المخلص والبناء والاستغلال الأمثل للأوقات والإمكانات المختلفة.
3. استعمال التكنولوجيا الحديثة والملائمة لزيادة الإنتاجية وتحقيق الكفاية والفعالية والكفاءة في الانجاز للأهداف التنموية.
4. تطوير الإدارة بمختلف جوانبها لخدمة أهداف التنمية.
5. مقاومة الهدر في الطاقات الإنتاجية والاستهلاكية ومحاربة الاكتناز وتشيع الادخار والاستثمار والتمويل التنموي.

وهناك عدد من الاستراتيجيات للتنمية في الإسلام وأهمها:

(أ) استراتيجيات مالية تشمل المرابحة والمضاربة والقروض.

(ب) استراتيجيات خاصة بالعنصر البشري وتدور حول تشجيع العمل المنتج والنافع والمخلص حيث أن الإسلام يعتبر العمل عبادة لله سبحانه وتعالى.

(ج) إستراتيجية التوازن بين القطاعين العام والخاص في مجال الجهد التنموي الشامل والفعّال فالدولة والأفراد هما محركان للتنمية الشاملة.

الفصل التاسع

قضايا تنموية متخصصة



الفصل التاسع

قضايا تنموية متخصصة

يهدف هذا الفصل إلى عرض لأهم القضايا المتخصصة في مجال التنمية الشاملة بقصد الإشارة إلى علاقتها الحيوية بالتنمية وطرحها للنقاش ومزيد من البحث والتحليل والدراسة. ونظراً لأن مثل هذه القضايا تتصف بالاتساع والشمول لكثير من الأبعاد والجوانب التي تكفي لمؤلفات منفردة ومتخصصة فسوف نكتفي بطرح هذه القضايا دون تفصيل. آملين أن تنال اهتماماً وتفصيلاً أكثر في الطبعات التالية من هذا الكتاب أو غيره من الدراسات والمؤلفين.

ومن أهم القضايا التنموية المتخصصة يمكن أن نذكر ما يلي:

(1) التكنولوجيا والتنمية.

(2) الصحة والتنمية.

(3) التعليم والتنمية.

(4) الموارد البشرية والتنمية:

أ. السكان.

ب. القوى العاملة.

(5) الموارد الطبيعية والتنمية.

(6) الديمقراطية والتنمية.

(7) المعلومات والتنمية.

وتتصف العلاقة بين التنمية وكل من القضايا المذكورة آنفاً بالجدلية وخضوعها لاختلافات مفاهيمية وفكرية وعملية. وبغض النظر عن هذه الاختلافات فإن كافة القضايا المطروحة أعلاه ترتبط بعلاقة حيوية وثيقة في التنمية القومية الشاملة. ويمكن

وصف هذه العلاقة بالشكل الدائري الذي لا يمكن معرفة نقطة البداية أو النهاية له. إن النظرة النظامية المفتوحة والمعقدة هي أفضل السبل لفهم العلاقة بين تلك القضايا وقضية التنمية الشاملة. وبعبارة أخرى فإن العلاقة بين القضايا المذكورة والتنمية الشاملة تقوم على أساس التكامل والشمول والترابط والتأثير المتبادل بينها في إطار بيئي ونظامي معقد ومتعدد المستويات والأبعاد. حيث يجب النظر لهذه القضايا كزوايا مترابطة للموضوع الواحد. وفيما يلي لمحة عن كل من القضايا المطروحة أعلاه:

أولاً التكنولوجيا والتنمية:

يقصد بالتكنولوجيا مختلف الأساليب والجوانب المعنوية والمادية بما فيها من معلومات وطرق ونظم ووسائل وأجهزة آلية والكترونية وغيرها وتعتبر التكنولوجيا بمختلف أنواعها ومصادرها وأشكالها من ثمار المعرفة الإنسانية والبحث والفكر والجهد الإنساني المنظم. وبالرغم من وجود آثار جانبية سلبية للتقدم التكنولوجي إلا أن تطور التكنولوجيا يؤثر إيجابياً على مستويات التنمية القومية الشاملة ويحسِّن من قدرات الإنسان في التعامل مع بيئته بما فيها من فرص ومشكلات ويمكن طرح بعض الأسئلة الأساسية المرتبطة بالعلاقة بين التكنولوجيا والتنمية. ومن أهم هذه الأسئلة ما يلي:

أ. ما هي التكنولوجيا؟ المفهوم والأنواع والأشكال.

ب. ما هي فوائد وتكاليف التكنولوجيا؟ الإيجابيات والسلبيات؟

ج. ما هي العلاقة بين التكنولوجيا والبيئة؟ توطين التكنولوجيا؟

د. كيف يمكن نقل التكنولوجيا بين المجتمعات المختلفة؟

هـ. ما هي سبل التقدم التكنولوجي؟

ثانياً: الصحة والتنمية.

يقصد بالصحة توفر كافة الإمكانات الوقائية والعلاجية الملائمة والكافية (كماً نوعاً وتوزيعاً) لضمان مستويات صحية لائقة وعلى الأصعدة الفردية والجماعية والمجتمعية عموماً. ولا يعتبر مجرد غياب المرض بمختلف مظاهره مساوياً للصحة بل إن مفهوم الصحة يتعدى ذلك ليشمل حالة كلية وكاملة من الرفاه والصحة المادية والجسمية والعقلية والنفسية والاجتماعية للأفراد والجماعات في المجتمع.

وبالرغم من المشكلات المفاهيمية المحيطة بالصحة إلا أنها لها آثار إيجابية على عملية التنمية الشاملة حيث أن توفر مستويات صحية لائقة يعني توفيراً في المصادر والنفقات كما يعني زيادة في الإنتاجية والاستثمار عند بقاء العوامل الأخرى ثابتة. إن العلاقة بين الصحة والتنمية متعددة الوجوه والأبعاد والتفاعلات بحيث لا يمكن حصرها بسهولة. غير أن الأسئلة التالية قد تسلط بعض الأضواء على هذه العلاقة.

أ. ما هو مفهوم الصحة؟

ب. ما هي خصائص النظام الصحي الفعَّال؟

ج. هل الصحة حق للجميع أم امتياز للقادرين أو النخبة؟

د. ما هي طبيعة العلاقة بين الصحة والبيئة؟

هـ. هل الصحة مهمة حكومية أم خاصة؟

و. ما هي العلاقة بين الصحة والتكنولوجيا والأخلاق وغيرها؟

ثالثاً: التعليم والتنمية.

يقصد بالتعليم مجموعة العمليات والمؤسسات والأجهزة والخبرات والجهود المتعلقة بمعرفة الإنسان ومهارته وقدراته وحصيلة خبراته في مجال علمي محدد أو أكثر من مجال. والتعليم هو مفهوم شمولي واسع يقوم على الاتصال بين الفرد وبيئته

بأشكال ومصادر عديدة تؤدي إلى زيادة معرفته العامة أو التخصصية. ويشمل مفهوم التعليم كافة المراحل والمؤسسات والمصادر المرتبطة بتراكم معرفة الإنسان في المجالات المختلفة. وبالرغم من جدلية العلاقة بين التعليم والتنمية إلا أنهما يرتبطان بعلاقة إيجابية ودائرية أيضاً كما ذكرنا آنفاً. إذ أن التحسن في أي منهما ينعكس إيجابياً على الآخر.

وفيما يلي بعض الأسئلة في هذا الخصوص:

أ. ما هو مفهوم التعليم وكيف يرتبط بالتنمية الشاملة؟

ب. هل يرتبط التعليم بالبيئة وما هي طبيعة الارتباط؟

ج. ما هي الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للتعليم؟

د. كيف يمكن تطوير التعليم وتوجيهه لخدمة التنمية؟

هـ. هل التعليم حق أم امتياز ومن المسؤول عنه؟

رابعاً: الموارد البشرية والتنمية.

يقصد بالموارد البشرية الناس عموماً والمنتجون منهم على وجه الخصوص. وبالتالي فإن هذا المفهوم على إطلاقه يشمل السكان في أي دولة. أما المفهوم الضيق للموارد البشرية فهو يشير إلى القوى العاملة في الاقتصاد القومي. وعلى أية حال فإن كلا المفهومين مترابطان.

إن توفر السكان (كمياً ونوعياً وجغرافياً) يعنى فرصاً أفضل من العمالة السكان وكلما انخفضت نسبة الإعالة والقوى المستهلكة كلما مالت القوة الإنتاجية في الاقتصاد القومي إلى الزيادة. وبالتالي فإن وجود أعداد منتجة من الناس يسهم في تنمية المجتمع. وعلى أية حال يمكن طرح أسئلة عديدة للنقاش في هذا المجال وأهمها ما يلي:

أ. ما هو مفهوم القوى البشرية والقوى العاملة كأجزاء مترابطة من الموارد البشرية؟

ب. ما هي العلاقة بين الناس والتنمية؟

ج. كيف يمكن توجيه السكان والقوى العاملة خصوصاً لخدمة أغراض التنمية؟

د. كيف يمكن إحراز التوازن في معادلة الناس والموارد الطبيعية والتكنولوجيا وغيرها من المتغيرات؟

هـ. ما هي العلاقة بين الوعي والاتصال الجماهيري والحرية والتنمية؟

خامساً: الموارد الطبيعية والتنمية.

يقصد بالموارد الطبيعية مجموعة المصادر والثروات المعدنية والمادية والسياحية والزراعية وغيرها من معطيات الأرض والطبيعة. وتشمل الموارد الطبيعية بشكل خاص البترول والمياه والموقع الجغرافي والمعادن الحيوية والمناخ وغيرها. وبالرغم من الأهمية الحيوية لمثل هذه المصادر والثروات الطبيعية إلا أن علاقتها بالتنمية قد لا تكون باتجاه حتمي وحيد أو معروف بل إنها علاقة جدلية متغيرة. ويمكن طرح الأسئلة التالية في هذا الخصوص:

أ. ما هي العلاقة بين وفرة المصادر أو ندرتها من جهة والتنمية من جهة أخرى؟

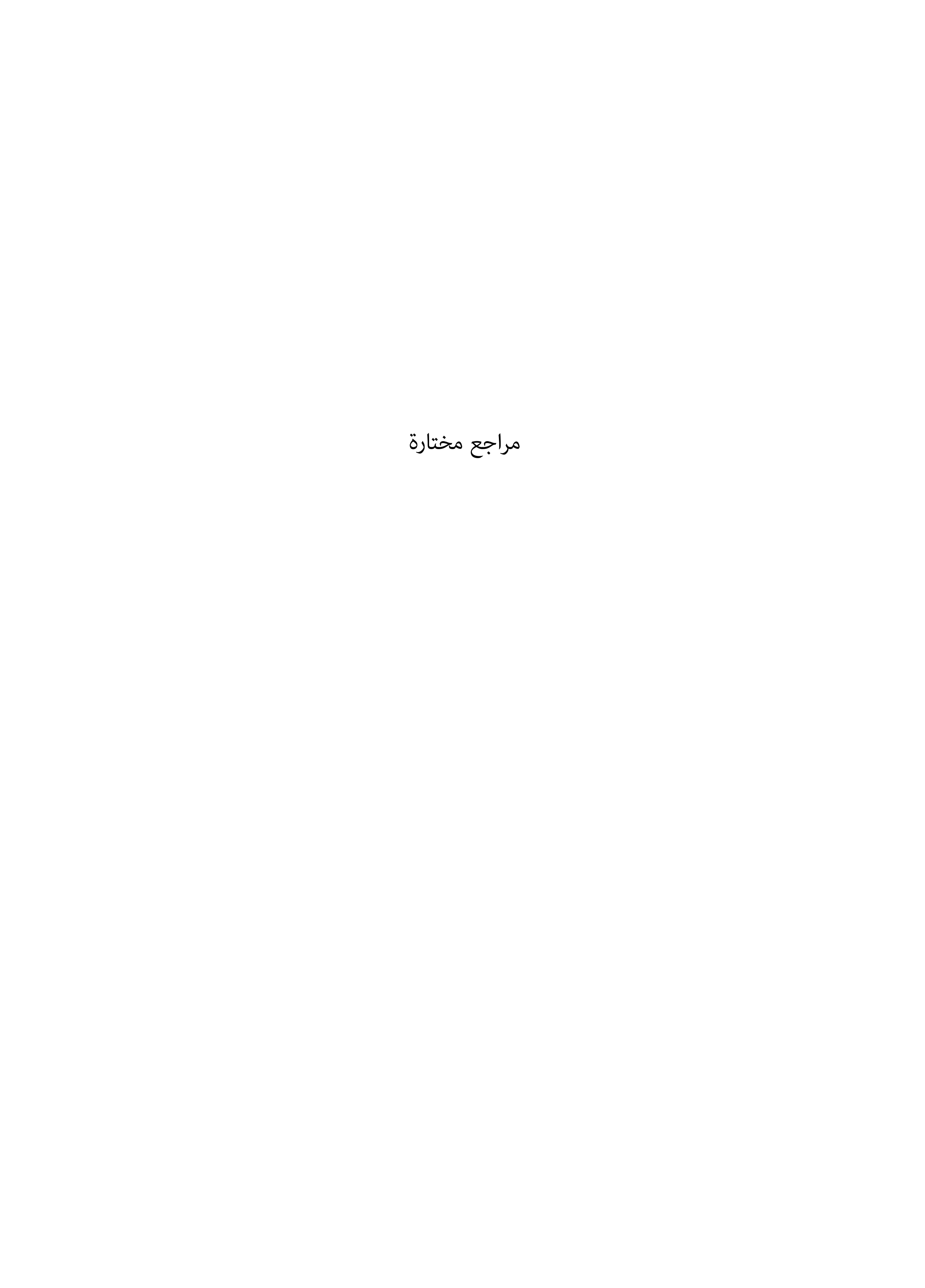
ب. ما هي السبل لاكتشاف المصادر والثروات الطبيعية وتوجيهها.

ج. ما هي نظم المعلومات الفعّالة التي تخدم الإنسان والتنمية؟

د. كيف يمكن التعامل مع ثورة المعلومات في بيئة ديناميكية مفتوحة ومعقدة؟

هـ. ما هي العلاقة بين المعلومات والاتصال والسرية والمصالح القومية والتنمية؟

إن القضايا المطروحة بإيجاز أعلاه هـي مجـرد أمثلـة بـارزة عـلى مـدى شـمولية التنمية الشاملة بمفهومها المعاصر. وبالتالي يظهر مدى التعقيـد والتغـير والانفتـاح في التنمية كنظام كلي في المجتمع الإنساني.



مراجع مختارة

مراجع مختارة

أ. الكتب العربية:

- حلباوي، يوسف وعبد خرابشه، نحو مفهوم أفضل للتنمية الحديثة، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1989.
- عوامله، نائل، قضايا اقتصادية وإدارية، منظور إسلامي، عمان: زهران للنشر والتوزيع، 1990.
- عوامله، نائل، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: زهران للنشر والتوزيع، 1990.

ب. المقالات والأبحاث العلمية العربية:

- أبو طه، محمد فخري "الديمقراطية والتنمية الإدارية في الدول النامية" الإدارة، السنة (12) العدد الأول، أبريل 1980.
- الأحمدي، محمد "موقع الاستشارات في معادلة التنمية الإدارية" الإدارة العامة، العدد (50) شوال 1406هـ الموافق يونيو 1986.
- الأعرجي، عاصم "التكامل والتنسيق بين دور الجامعات ودور المعاهد في التنمية الإدارية في الأقطار العربية" مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيه 1985.
- أمين، جلال أحمد "التراث والتنمية العربية" المستقبل العربي، السنة السابعة، العدد (72) فبراير 1985م.
- بابللي، محمود محمد "تدخل الدولة في الأمور الاقتصادية" الاقتصاد والإدارة، المجلد (3) العدد 4 1978م.

- برهان، محمد نور "تقنية المعلومات وتحديات الإدارة العامة العربية في عقد التسعينات" المجلة العربية للإدارة، المجلد (13) العددان (3-4) صيف / خريف 1989م.
- البصام، ناجي "الأبعاد الأساسية لعملية التنمية" الإدارة، العدد الثاني أكتوبر 1976م.
- البصام، ناجي "أثر المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على إدارة القطاعات الاقتصادية في العراق" مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 1988م.
- بانقا، السني "المفهوم النظري للتنمية المحلية" الإداري (عُمان) السنة الخامسة، العدد الخامس عشر 1983م.
- التير، مصطفى عمر "النفط والتنمية غير المتوازنة" الوحدة، العدد (43) نيسان 1988م.
- الجبلي، مصطفى "التنمية الزراعية في الدول العربية وعلاقتها بإستراتيجية التنمية الصناعية" مجلة التنمية الصناعية العربية.
- الجهيمي، الطاهر الهادي "التنشئة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية في الوطن العربي، الوحدة، العدد (45) حزيران 1988م.
- حبيب، مطانيوس "التنمية وقانون الجهد الأقل" العربي، العدد (351) فبراير 1988.
- حبيب، مطانيوس "الوحدة العربية ودورها في التنمية وتجاوز التخلف" الوحدة، العدد (41) شباط 1988م.
- حماد، خليل "التخطيط للتنمية الاقتصادية: دراسة عن التجربة الأردنية" تنمية الرافدين، العدد (15) أيلول 1985م.

- حماده، طارق "التنمية بين الإدارة والمعلومات" المجلة العربية للإدارة" المجلد (9) العدد (1)، شتاء 1985م.
- حماده، طارق "التكنولوجيا والتنمية الإدارية في الدول النامية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (5) العدد (4) 1981م.
- الحمادي، علي مجيد "الوسائل الأساسية لسياسات التنمية الصناعية في أقطار مجلس التعاون الخليجي" النفط والتنمية، السنة (13) العدد الأول، كانون الثاني / شباط 1988م.
- حمور، ميرغني عبد العال "الاستشارة الإدارية والتنمية الإدارية الإطار النظري والمحتوى السلوكي" المجلة العربية للإدارة.
- الخضرا، بشير "أبعاد التخطيط للتنمية الإدارية" دراسات (الجامعة الأردنية)، المجلد ( ) العدد ( ).
- الخولي، أسامة أمين، "تأملات في تجربة التنمية العلمية – التكنولوجية العربية" المستقبل العربي، السنة العاشرة، العدد (100) يونيو 1987م.
- دمير، سليمان "إدارة التنمية ومشكلات الواقع الإداري" الإدارة، العدد الأول، يوليو 1970م.
- ومسيس، نادية "النظرية الغربية والتنمية العربية" المستقبل العربي، السنة (6) العدد (64) يونيو 1984م.
- ساغاستي، فرانشيسكو، الحضارتان وعملية التنمية" المستقبل العربي، السنة (8) العدد (85) مارس 1986م.
- سعيد، محمد السيد "نظرية التبعية وتفسير تخلف الاقتصاديات العربية" المستقبل العربي، السنة (6) العدد (62) أبريل 1984م.

- سلطان، حسن فرج "نحو نظرية تنموية ملائمة... الشرط الضروري للتخطيط الفعّال في البلدان النامية" تنمية الرافدين، العدد (23) 1988م.
- الشقاوي، عبد الرحمن عبد الله "التنمية الإدارية ودورها في التنمية الوطنية" الإدارة العامة، العدد (50) شوال 1406هـ الموافق يونيو 1986م.
- الطويل، محمد عبد الرحمن "دور الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (4) العدد (الأول والثاني) حزيران 1980م.
- الطيب، حسن أبشر "فلسفة التطوير الإداري ودور القيادات الإدارية في تحقيق فعالياته" المجلة العربية للإدارة، المجلد (12) العدد (2) ربيع 1988م.
- الطيب، حسن أبشر "دور معاهد الإدارة في التنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (5) العدد (3) 1981م.
- عبد الرحمن، أسامة، "إدارة التنمية".
- عبد الرحيم، إبراهيم محمد "مفهوم التنمية الاقتصادية بين الفكر الوضعي والإسلامي" مجلة الوعي الإسلامي، العدد (294) يناير 1989م.
- عبد الغني، "دور الإصلاح الزراعي في التنمية الاقتصادية" مجلة البحوث الاقتصادية والإدارية السنة السابعة، العدد الأول، حزيران 1979م.
- عجوة، عاطف "مفهوم التنمية الاقتصادية في الفكر الاقتصادي الإسلامي" الاقتصاد والإدارة، العدد (17) مايو 1983م.
- العديلي، ناصر محمد "دور البحوث في التنمية" الإدارة العامة، العدد (50) شوال 1406 هـ الموافق يونيو 1986م.
- العريفي، صالح عبد الله "الحكم المحلي والتنمية المحلية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (9) العدد (2)، ربيع 1985م.

- عساف، عبد المعطي "البيئة الاجتماعية وعلاقتها بالنظام الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية" المجلة العربية للعلوم الإنسانية، العدد (21) المجلد (6) شتاء 1986م.
- عساف، عبد المعطي "مجال التنمية وأزمة التعاون العربي" شؤون عربية، العدد (53) آذار 1988م.
- عزام، هنري "المرأة العربية والعمل" المستقبل العربي، السنة الرابعة، العدد (34)، كانون أول، 1981خمز
- عفر، محمد عبد المعن، "أبعاد التنمية في الإسلام" الاقتصاد الإسلامي، العدد (19) أبريل 1983م.
- عفر، محمد عبد المنعم "مشكلة التخلف ومسار التنمية في الفكر الاقتصادي الإسلامي" الاقتصاد الإسلامي، العدد (17) 1983م.
- العلوان، عبد الصاحب "أزمة التنمية الزراعية العربية ومأزق الأمن الغذائي" المستقبل العربي، العدد (117) تشرين ثاني 1988م.
- علي، محمد أحمد إسماعيل "دور المثقفين العرب في التنمية" الوحدة العدد (45)، يونيو 1988م.
- العماش، حسين "القطاع العام في التنمية الإقليمية: تجربة مشروعات التكامل في المنطقة العربية" المستقبل العربي، السنة (9) العدد (98) أبريل 1987م.
- غبريال، وهبي "التكنولوجيا والعمالة في الدول النامية" الإدارة، العدد الأول، 1977م.
- عوشه، زكي راتب "المؤثرات السلوكية على الأداء الوظيفي في الدول النامية" دراسات (الجامعة الأردنية) المجلد (11) العدد (5) 1984م.

- الفالح، محمود "المؤثرات الحضارية والثقافية على التطوير الإداري في المؤسسات العربية وتطبيقاتها في الأردن" المجلة العربية للإدارة، المجلد (11) العدد (3) صيف 1987م.
- الفالح، محمود "الخصائص والخلفيات الاجتماعية والعلمية والوظيفية لمديري الشركات المساهمة الأردنية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (13) العدد (1) شتاء 1989م.
- فرجاني، نادر "السكان والتنمية في الوطن العربي" المستقبل العربي السنة السادسة، العدد (67) سبتمبر 1984م.
- الكبيسي، عامر "القيم المؤسسية في الوطن العربي كمدخل للتنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، السنة العاشرة، العدد الثالث، صيف 1986م.
- اللبان، محي ناصر "دور التقنية في التنمية" الوحدة، العدد (45) حزيران 1988م.
- مصطفى، مصطفى أحمد "التخطيط الإقليمي ودور المحليات" الإدارة العدد الأول، أبريل 1979م.
- مصطفى، سليمان حسين "نقل تقنيات المعلومات إلى الأقطار النامية" المجلة العربية للإدارة، المجلد (11)، العدد (4) خريف 1987م.
- موسى، محمود أحمد "دور التعليم المستمر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" التربية المستمرة، المجلد (3) العدد (4) 1982م.
- هاشم، زكي محمود "دور أجهزة التنظيم والأساليب في دعم جهود التنمية الإدارية" المجلة العربية للإدارة، المجلد ( ) العدد ( ) صيف وخريف 1984م.
- ياسين، سيد "البيئة السياسية والاجتماعية ومدير المستقبل" المدير العربي، العدد (107) يوليو 1989م.

- يوسف، حلمي "البعد الإداري لإدارة التنمية" الإداري (عُمان) السنة (8) العدد (27) ديسمبر 1986م.

ج. الوثائق الرسمية:

- وزارة التخطيط (الأردن)، توجهات تأشيرية أساسية لتنمية البادية، (تقرير أولي) نيسان 1988م.
- وزارة التخطيط (الأردن)، خطة التنمية الخمسية الثالثة (1986-1990).
- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية (الأردن)، الخطة الثلاثية للمجالس القروية (1987-1989)، عمان.
- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة (الأردن)، الخطة الثلاثية للبلديات (1987-1989)، عمان.

د. المراجع الإنجليزية:

- **Al Kayed, Nail A. Hafez, The Relationship Between Foreign Aid and Development: The Jordanian Experience (Unpublished Dissertation Submitted to the School of Public administration, U.S.C, U.S.A 1981.**
- **Arkadie, Brian Van "The Scope of planning in developing Countries: Some Notes" Development and change, Vol1 10, 1979.**
- **Gant. George F. Development Administration, Wisconsin, Madison:University of Wisconsin Press. 1979.**

- **Roy, Delwin A. "Development Adminisration in the Arab Middle – East" International Review of Administrative (Vol . Xli , No 1 , 1975.**

ملحق رقم (1)

قائمة بأهم المصطلحات في مجال التنمية

Glossary of Terms

قائمة بأهم المصطلحات في مجال التنمية

Glossary of Terms

- **مستشار Advisor**:

شخص أو جهة تقدم نصائح أو مشورة محددة في مجالات محددة بناء على تكليف رسمي. وهناك أنواع كثيرة من المستشارين في مجالات الإدارة والاجتماع والاقتصاد والسياسة وغيرها.

- **التخلف Backwardness**:

حالة مجتمعية تتصف بمجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مظاهرها الفقر العام **Poverty** والانغلاق وتدهور عام في مختلف جوانب الحياة المجتمعية.

- **البيروقراطية Bureaucracy**:

عبارة عن نمط تنظيمي واسع الانتشار يتصف بمجموعة من الخصائص منها الرسمية والهيراركية والتخصص وتقسيم العمل وقيامه على الأسس العقلانية والقانونية عموماً.

- **المركزية Centralization**:

مفهوم جغرافي يتعلق بتقسيم التنظيم إلى وحدات فرعية تعمل في مناطق جغرافية محددة ضمن النشاطات الهامة التنظيمية. والمركزية تنظيم يقوم على ممارسة النشاطات بالانطلاق من منطقة جغرافية واحدة دون وجود فروع في مناطق عديدة (انظر اللامركزية).

- التغير Change:

الانتقال من وضع لآخر (إيجابياً / سلبياً) أو من حالة لأخرى وفقاً لمقاييس كمية أو نوعية شاملة أو جزئية في أي قطاع أو مستوى من المجتمع.

- الرقابة Controlling:

عملية التأكد من التطابق بين السلوك الفعلي والمعايير المحددة سلفاً للأداء في مجال من المجالات الإدارية أو المالية أو غيرها. وتقوم على المقارنة والمشاهدة للواقع التنفيذي للأعمال والنشاطات في ضوء المعايير المرسومة.

- نظام مغلق Close System:

تقتصر فيه التفاعلات بين مكونات النظام الواحد على المستوى الداخلي له ولا تتأثر بالمحيط الخارجي للنظام. وهي صفة للنظم غير الإنسانية عموماً مثل الثيرموستات والدائرة الكهربائية وغيرها.

- التنسيق Coordination :

وهو وظيفة إدارية تتضمن دمج وربط الجهود البشرية وغيرها في إطار تعاوني هادف بحيث يتحقق الانسجام والوحدة والتكامل في مختلف الجهود من أجل تحقيق غرض مشترك.

- تعاون Cooperation:

مبدأ إداري هام يقوم على أساس تظافر كافة الجهود الإنسانية الفردية والجماعية في سبيل تحقيق غرض مشترك.

- اللامركزية Decentralization:

هي عكس المركزية. وهو مفهوم جغرافي يقوم على أساس وجود فـروع تنظيميـة في المناطق الجغرافية المختلفة والتي تمارس فيها المنظمة نشاطاتها.

- التنمية (التطوير) Development:

إحداث نقلة نوعيـة وكميـة في مختلـف جوانـب الحيـاة المجتمعيـة أي الارتقـاء الشامل وفقاً لمعايير اقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وسياسية وإدارية محددة.

- إدارة التنمية Development Administration:

الأجهزة الإدارية العامة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ الجهـود التنمويـة الشـاملة وخصوصاً في الدول النامية.

- التخطيط التنموي Development Planning:

عملية تقدير وتنبؤ منظم بمستقبل الجهود المتعلقة بالتنمية الشاملة بما في ذلـك تحديد الأهداف والبرامج والفرص والمحددات وغيرها.

- البيئة Environment:

كل ما يحيط بالتنظيم من الداخل أو الخارج ويتضـمن مجموعـة مـن المكونـات المادية والمعنوية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية والتكنولوجية وغيرهـا. وهناك مستويات متدرجة من البيئة الداخلية والخارجية.

- التطور أو التحول التدريجي Evolution:

الانتقال البطيء نسبياً في سلوك ظـاهرة أو تغـير محـدد عـلى خـط الـزمن في أي جانب من جوانب المجتمع.

- **الخبرة الشاملة Expertise:**

قدرات فنية متخصصة مستمدة من المعرفة المتراكمة للأشخاص في مجالات محددة بحيث تساعدهم هذه الخبرة في ممارسة التأثير المهني على متخذي القرار الرسمي.

- **المساعدات الخارجية Foreign Aid:**

أشكال ومصادر عديدة للتعاون والمساعدة الاقتصادية والمالية والتكنولوجية والعسكرية وغيرها من المعونات التي يتم تبادلها بين المجتمعات والدول بطرق رسمية أو غيرها.

- **المعلومات Information:**

مجموعة البيانات والإحصاءات والمصادر المتعلقة بشيء أو موضوع أو كيان اجتماعي أو معنوي أو مادي محدد.

- **البنية التحتية Infrastructure:**

مجموعة الخدمات اللازمة من أجل البناء الاقتصادي والاجتماعي المتكامل. وتشمل هذه الخدمات مجالات الطرق والنقل والاتصال والطاقة والمياه وغيرها.

- **السلة السوقية Market Basket:**

وتمثل مجموعة السلع والخدمات الضرورية للحياة الإنسانية الكريمة مثل السلع الاستهلاكية والصحة والتعليم والنقل والإسكان وغيرها من الأساسيات.

- **المستشار الإداري Management Consultant :**

شخص أو جهة مسؤولة عن تقديم النصح والمشورة من خلال الدراسة العلمية المنظمة في مجال من المجالات الإدارية أو التنظيمية.

- **نظام المعلومات الإدارية Management Information System:**

مجموعة البيانات والمعلومات الموثقة والمصنفة بطريقة يسهل الرجوع إليها عند الحاجة وتساعد الإدارة في أي منظمة في اتخاذ القرارات وغيرها من العمليات الإدارية.

- **نظام الجدارة Merit System:**

أسلوب للاختيار بناء على أسس تنافسية وموضوعية تراعي المؤهلات والخبرات العلمية والفنية ومقاييس الكفاءة عموماً.

- **أساليب Methods :**

بدائل فنية لأداء الأعمال وتحقيق الأهداف. وهي وسائل إنسانية أو تكنولوجية وسيطة لإنجاز الأهداف.

- **نموذج Model:**

تجريد نظري للواقع وتمثيل مفاهيمي لسلوك ظاهرة اجتماعية أو طبيعية أو إدارية أو غيرها بحيث يعكس خصائص الظاهرة ومكوناتها وتفاعلاتها المختلفة. والنماذج عموماً هي أدوات تحليلية مساعدة في دراسة الظواهر والتنبؤ بسلوكها والسيطرة عليها.

- **التحديث (المعاصرة) Modernization:**

مواكبة المستجدات وإتباع المعايير والقيم والأساليب السائدة في مرحلة زمنية آنية. ويستعمل هذا المصطلح كمرادف للتنمية أحياناً.

- **التغيير التنظيمي Orgnizational Change:**

انتقال كمي أو نوعي من مرحلة أو وضع لآخر. يتضمن ذلك أية تعديلات مادية أو بشرية أو تكنولوجية أو غيرها من جوانب التنظيم المختلفة.

- **تنمية المنظمات Organization Development**:

حقل متخصص في مجال الإدارة يقوم على استخدام المعرفة والأساليب المستمدة من علوم اجتماعية عديدة في تطوير المنظمات وتحقيق مستويات كمية ونوعية من التقدم الشامل للمنظمات. ويتبني هذا الحقل أسلوب التغيير التنظيمي المخطط والهادف.

- **النظام المفتوح Open System**:

طريقة في فهم الأشياء وتفاعلاتها تقوم على أساس خصائص محددة أهما تبادل التأثيرات بين مكونات النظام من جهة وبين هذه المكونات ومحيطها الخارجي من جهة أخرى. فالنظام المفتوح يتسم بالعلاقات التبادلية والمرونة والتغير والاستجابة لمتطلبات البيئة. وهو صفة لكافة النظم الاجتماعية.

- **التخطيط Planning**:

تنبؤ مدروس ومنظم بمستقبل النشاطات بما فيها من فرص ومحددات بغية مواجهته بفعالية وكفاية.

- **خط الفقر Poverty Line**:

يمثل حد أدني من المعيشة الإنسانية الكريمة ويشير إلى أدنى دخل يكفل الحاجات الأساسية للإنسان بواسطة ما يسمى بالسلعة السوقية **Market Basket**.

- **برنامج Program**:

عبارة عن أداة لترجمة الخطط إلى واقع بحيث يحتوى البرنامج على تحقيق أهداف معينة تنبثق عن خطة شاملة ويتضمن البرنامج تفصيلات محددة زمنياً وموضوعياً وكمياً وغيرها.

- **التقدم Progress:**

إحداث تغير إيجابي والانتقال من وضع لآخر أفضل منه وفقاً لمقاييس كمية أو نوعية أو شكلية أو موضوعية أو غيرها.

- **الفقر العام Poverty:**

حالة تتصف بها المجتمعات المتخلفة أو بعض الجماعات في أي مجتمع وتتسم بتدنٍ شامل في مختلف الجوانب الصحية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والسياسية والمادية وغيرها.

- **الدين العام Public Debt:**

مجموعة القروض والالتزامات المالية وغيرها التي تتحملها الدولة تحقيقاً لأهداف تنموية وغيرها.

- **نظام System:**

مجموعة مترابطة من الأجزاء المتكاملة والمتعاونة والتي تشكل كلاً موحداً وهادفاً.

- **الضمان الاجتماعي Social Security:**

شكل من أشكال التكافل والتعاون المجتمعي المنظم من أجل رعاية الأفراد والجماعات وفقاً لإطار قانوني محدد. ويشمل تقديم خدمات مالية أو صحية أو غيرها من أجل مواجهة أوضاع اجتماعية محددة مثل التقاعد والبطالة والأمراض وغيرها.

- **نظام المحسوبية Spoil System:**

أسلوب للتعين في الوظائف العامة بناء على أسس غير موضوعية وشخصية وغير عادلة عموماً.

- **حد الكفاف Subsistence Level:**

يمثل حداً أدنى (أرضية) لمستويات المعيشة أو الأجور أو المساعدات أو غيرها. وهو يساوي أو يماثل خط الفقر **Poverty Line**.

- **التكنولوجيا Technology:**

مجموعة الأساليب والطرق والأجهزة والنظم المعرفية والمادية التي تساعد الإنسان في التعامل مع البيئة.

- **التكنوقراطيين Technostructure :**

وهم مجموعة الخبراء البيروقراطيين المتخصصين في مجالات الإدارة والاقتصاد والعلوم والمجالات الفنية الدقيقة.

- **الفجوة التجارية Trade Gap:**

هي زيادة المستوردات عن الصادرات لأسباب تتعلق بالحاجات والمتطلبات التنموية. وتمثل هذه الفجوة دائماً دافعاً لزيادة المساعدات الخارجية للدول النامية.

- **البطالة Unemployment:**

وهي نسبة القوى العاملة المعطلة عن العمل في مجال تأهيلها وخبرتها وهي أنواع مثل البطالة الهيكلية التي تصيب قطاع معين من العاملين أو فئة منهم والبطالة المقنعة الناتجة عن عمل الأشخاص في غير مواقعهم الطبيعية المناسبة.

- **القيم Values:**

مجموعة من المعايير الأخلاقية والمقاييس المادية والمعنوية التي تعطي للأشياء والناس والمسلكيات معنى وتساعد في الحكم عليها بمنظار معين (صح أو خطأ مثلاً).

- **الدائرة الموحشة** (المغلقة) **Vicious Circle**:

حالـة مسـتعطية تمثـل حلقـة متصـلة مـن المشـكلات الاقتصـادية والصـحية والاجتماعية وغيرها. وتصف هذه الدائرة الحالة التنموية المتدنيـة في الـدول الناميـة والفقيرة.

- **الغربنة Westernization**:

عملية تقليد عمياء ومحاكاة للمجتمعات الغربية من حيـث نمطهـا التنمـوي بمـا فيه من خصائص سلوكية وقيم ومظاهر وتطلعات في مختلف جوانب الحياة.

- **النمو الصفري للسكان Zero – Population growth**:

حالة من التوازن السكاني من حيث العدد الإجمالي بحيث يثبـت حجـم السـكان عند مستوى معين من خلال التوازن بين معدل الوفيات ومعدل الولادة في المجتمع.


إدارة التنمية
الأسس- النظريات - التطبيقات العملية
الدكتور
نائل عبد الحافظ العواملة
أستاذ مشارك قسم الإدارة العامة
ومساعد عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية
الجامعة الأردنية


9 789957 504588


ZAHRAN
زهران
للنشر
PUBLISHERS
المتخصصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي
دار زهران للنشر والتوزيع
تلفاكس: 0096265331289 ص.ب: 1170 عمان - الرمز البريدي: 11941 الأردن
E-mail.zahran.publishers@gmail.com www.darzahran.net